VII kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **KOMISJI USTAWODAWCZEJ**
(NR 51)
z dnia 6 marca 2013 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ustawodawczej (nr 51)

6 marca 2013 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Wojciecha Szaramy (PiS)**, przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– zaopiniowanie dla marszałka Sejmu, w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu, poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym wraz z autopoprawkami – kontynuacja;

– zaopiniowanie dla marszałka Sejmu, w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu, senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o usługach płatniczych;

– zaopiniowanie dla marszałka Sejmu, w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu, spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygnaturze akt: Kp 1/13, K 37/12, SK 32/12, K 34/12, P 40/12, SK 61/12.

W posiedzeniu udział wzięli: **Wacław Martyniuk** doradca prezesa Narodowego Banku Polskiego, **Piotr Koziński** zastępca dyrektora Departamentu Rozwoju Rynku Finansowego w Ministerstwie Finansów wraz ze współpracownikami, **Nikodem Szadkowski** zastępca dyrektora Departamentu Analiz Rynku w Urzędzie Ochrony Konkurencji i Konsumentów, **Leszek Wieciech** dyrektor generalny Polskiej Organizacji Przemysłu i Handlu Naftowego wraz ze współpracownikami, **Jerzy Bańka** wiceprezes Związku Banków Polskich wraz ze współpracownikami, **Jacek Bochenek** dyrektor generalny Diners Club Polska wraz ze współpracownikami, **Zbigniew Wiśniewski** członek zarządu First Data Polska S.A., **Robert Łaniewski** prezes Fundacji Rozwoju Obrotu Bezgotówkowego.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Zbigniew Wrona** dyrektor Biura Analiz Sejmowych, **Marcin Wójcik, Ilona Szczepańska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Analiz Sejmowych; **Łukasz Grabarczyk, Wojciech Paluch, Jakub Zabielski** – legislatorzy z Biura Legislacyjnego oraz **Ziemowit Cieślik, Paweł Daniluk, Andrzej Herbet, Maciej Iwański, Konrad Kuszel, Marzena Laskowska, Dorota Lis-Staranowicz, Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz, Jolanta Waszczuk-Napiórkowska** – przedstawiciele Biura Analiz Sejmowych.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dzień dobry państwu. Otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawczej. Stwierdzam, że na sali jest kworum. Witam państwa posłów oraz licznie przybyłych gości.

Czy są uwagi do zaproponowanego porządku dziennego posiedzenia? Nie słyszę uwag. Stwierdzam, że porządek dzienny został przyjęty. Przystępujemy do realizacji pkt 1 porządku obrad. W tym punkcie przewidziane jest zaopiniowanie dla marszałka Sejmu, w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu, poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym wraz z autopoprawkami. Czy jest na sali przedstawiciel wnioskodawców, pan poseł Patryk Jaki? Niestety, pan poseł jest, na razie, nieobecny.

Szanowni państwo, sprawa tego projektu jest wam znana. Omawialiśmy ją na poprzednim posiedzeniu Komisji. Czy ktoś z Biura Analiz Sejmowych chciałby ustosunkować się do poprawek zgłoszonych przez panów posłów? Są dwa zgłoszenia.

Ponieważ ciągle nie ma z nami przedstawiciela wnioskodawców do tego projektu, ale jest już na sali pan senator Kazimierz Kleina, który jest przedstawicielem wnioskodawców do senackiego projektu ustawy, który miał być rozpatrywany jako pkt 2. porządku dziennego, proponuję, aby w zaistniałej sytuacji dokonać zmiany kolejności omawiania punktów przewidzianych w porządku obrad. Jako pierwszy rozpatrzymy senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o usługach płatniczych, a następnie wrócimy do punktu, w którym przedstawicielem wnioskodawców jest pan poseł Patryk Jaki. Miejmy nadzieję, że pan poseł Jaki w międzyczasie zdąży dotrzeć na posiedzenie naszej Komisji, co pozwoli nam omówić tę kwestię w jego obecności. Czy jest zgoda na zaproponowany tryb procedowania? Nie słyszę sprzeciwu. Dziękuję.

W takim razie rozpoczynamy dzisiejsze obrady od rozpatrzenia pkt 2 porządku dziennego, który przewiduje zaopiniowanie, w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu, senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o usługach płatniczych. Witam serdecznie przedstawiciela wnioskodawców, pana senatora Kazimierza Kleinę. Panie senatorze, proszę o krótką prezentację projektu ustawy, ze szczególnym uwzględnieniem odniesienia się do uwag zgłoszonych do projektu przez Biuro Analiz Sejmowych i Biuro Legislacyjne. Bardzo proszę, panie senatorze, oddaję panu głos.

Senator Kazimierz Kleina:

Dziękuję, panie przewodniczący. Szanowni państwo, Senat przygotował projekt ustawy o zmianie ustawy o usługach płatniczych, który wprowadza istotne zmiany w dotychczasowym systemie opłat typu interchange i w przepisach, które są z tym związane. Nad projektem pracowaliśmy kilka miesięcy. Jego przepisy były konsultowane ze wszystkimi zainteresowanymi podmiotami: wystawcami kart płatniczych, bankami, Związkiem Banków Polskich, Narodowym Bankiem Polskim itd. Przygotowując ten projekt, cały czas mieliśmy na względzie ustalenia, które w tej sprawie dokonywały się pod patronatem Narodowego Banku Polskiego. Jak nam wszystkim wiadomo, do uzgodnień w sprawie regulacji na rynku kart płatniczych w Polsce jednak nie doszło i dlatego podjęliśmy senacką inicjatywę w kwestii uregulowania i uporządkowania systemu opłat interchange, czyli inaczej mówiąc, opłat za korzystanie z kart płatniczych.

Projekt senacki, po jego przygotowaniu, został poddany pod opinię Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Biura Legislacyjnego Kancelarii Senatu i Europejskiego Banku Centralnego w zakresie zbadania zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej. Żadna z opinii przygotowanych przez legislatorów, w tym także opinia Ministerstwa Sprawiedliwości, nie zwracała uwagi na fakt, iż wobec tego projektu mogą być wysuwane jakiekolwiek zastrzeżenia odnośnie do jego zgodności z prawem unijnym lub sprzeczności z Konstytucją Rzeczypospolitej. W takiej sytuacji, bez żadnych obiekcji, projekt został przez Senat zaakceptowany, a następnie skierowany do dalszych prac w Sejmie.

Na wątpliwości zgłoszone pod adresem projektu, które zostały zawarte w stanowisku Biura Analiz Sejmowych odpowiedzieliśmy w sposób bardzo precyzyjny. Odrzuciliśmy wszystkie argumenty, które zostały przedstawione przez BAS. Ministerstwo Spraw Zagranicznych w swoich materiałach i opiniach, które zostały państwu zaprezentowane także, w zasadzie, nie artykułuje żadnych zarzutów w sprawie ewentualnej niezgodności projektu z prawem Unii Europejskiej. Zdajemy sobie sprawę z tego, że podczas prac w Sejmie może dojść do drobnych zmian w treści projektu, które będą zmierzały do poprawienia ustawy, ale uważamy, że wszystkie proponowane zapisy zawarte w projekcie, co do zasady, dobrze służą rynkowi usług płatniczych i przyczynią się do rozwoju obrotu bezgotówkowego w naszym kraju. Taki cel stawia przed sobą zarówno Narodowy Bank Polski, rząd, jak i my wszyscy. Z tego względu wprowadziliśmy m.in. przepisy, które umożliwią korzystanie z terminali w związku z płatnościami podatkowymi i innymi zobowiązaniami publiczno-prawnymi.

To wszystko, co mam do powiedzenia na temat projektu tytułem wstępu. Jeśli będą pytania, to odniosę się do nich w sposób bardziej szczegółowy. Chcę jeszcze tylko podkreślić, że senacki projekt ustawy przyczynia się do zwiększenia konkurencji na rynku kart płatniczych, co leży w interesie konsumentów. Ponieważ proponujemy obniżenie opłat interchange jest rzeczą zrozumiałą, że część uczestników rynku kart płatniczych

będzie uważała, że projekt działa na ich szkodę, ale jest to zupełnie normalne zjawisko. Uważamy, że w dłuższej perspektywie czasowej, ponieważ system akceptacji kart się rozwinie, obroty będą wzrastały, a co za tym idzie będzie to korzystne dla podmiotów działających na tym rynku. Proponujemy także wprowadzenie przepisów, które stworzą możliwość wykreowania narodowego operatora kart płatniczych. Dotychczasowe doświadczenie wskazuje, że może to być powiązane z płatnościami mobilnymi. Sprawa narodowego operatora ma duże znaczenie, ponieważ na tych rynkach, gdzie tacy operatorzy działają opłaty interchange są zerowe lub minimalne.

Wnoszę o zaakceptowanie przedłożonego projektu i zezwolenie na dalsze procedowanie nad jego zawartością w komisjach merytorycznych. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję. Panie senatorze, czy zapoznał się pan z opinią ministra spraw zagranicznych?

Senator Kazimierz Kleina:

Tak, panie przewodniczący, zapoznałem się z tą opinią. Jest ona przychylna dla nas, pomimo że jest dosyć rozbudowana i zwraca uwagę na kilka istotnych spraw. Minister spraw zagranicznych pisze m.in., że w tej sytuacji nie ma konieczności badania na gruncie prawa Unii Europejskiej, czy proponowana regulacja jest uzasadniona interesem ogólnym i odpowiednia do realizacji zamierzonego celu oraz nie wykracza poza to, co jest niezbędna dla osiągnięcia celu. Kwestie te mają bowiem znaczenie dopiero w przypadku stwierdzenia, że określona regulacja krajowa stanowi ograniczenie jednej ze swobód traktatowych. Wydaje się, że to zdanie z tej opinii jest kluczowe dla całej materii.

Na wszelki wypadek wydłużyliśmy procedurę konsultacji. Zapytaliśmy także Europejski Bank Centralny o to, czy są jakiekolwiek wątpliwości związane z proponowanymi regulacjami w kontekście przepisów prawa międzynarodowego. Przedstawiciele EBC takich wątpliwości nie mieli. Podsumowując, mogę powiedzieć, że byliśmy zadowoleni z treści opinii uzyskanej w Ministerstwie Spraw Zagranicznych.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję. Proszę o zabranie głosu przedstawiciela Biura Analiz Sejmowych.

Specjalista w BAS Konrad Kuszel:

Dziękuję, panie przewodniczący. Nazywam się Konrad Kuszel. Szanowni państwo, w opinii Biura Analiz Sejmowych senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o usługach płatniczych narusza prawo Unii Europejskiej. W stosunku do przedłożonego projektu podnieśliśmy dwa zarzuty. Pierwszy z nich dotyczy naruszenia art. 52 ust. 3 dyrektywy 2007/64 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 listopada 2007 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego. Wykładnia tego przepisu prowadzi do wniosku, że państwa członkowskie muszą umieścić w swoich regulacjach krajowych bezwzględne prawo oferowania przez odbiorców środków płatniczych zniżek na rzecz płatników. Projektowany art. 34 ustawy o usługach płatniczych, w związku z art. 33 określa, że promowanie określonych form płatności, w tym oferowanie zniżki jest dopuszczalne, chyba że taka możliwość zostanie wyłączona w drodze porozumienia pomiędzy dostawcą usług płatniczych oraz ich użytkownikiem nie będącym konsumentem. Oznacza to, że projekt jest sprzeczny z art. 52 dyrektywy. Chcę w tym momencie zauważyć, że przedstawiona opinia jest podzielana zarówno przez wnioskodawcę ,w jego piśmie z dnia 19 lutego 2013 r., jak i przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych.

Drugi zarzut pod adresem przedłożonego projektu dotyczy tego, iż może on stanowić ograniczenie swobody przedsiębiorczości wyrażonej w art. 49 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz swobody świadczenia usług określonej w art. 56 tego Traktatu poprzez wprowadzenie maksymalnej wysokości opłat interchange i brak uregulowania kwestii opłat dodatkowych. W opinii Biura Analiz Sejmowych nie mamy w tym przypadku do czynienia z dyskryminacją bezpośrednią, to znaczy przepisy nie określają wprost sytuacji podmiotów zagranicznych w stosunku do sytuacji podmiotów krajowych, natomiast odnosimy się do ograniczeń o charakterze niedyskryminacyjnym. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, np. orzeczenie C55/94 w sprawie Gebhard, zakazane są wszelkie przepisy krajowe mogące ograniczyć

lub czynić mniej atrakcyjnym korzystanie z fundamentalnych swobód gwarantowanych Traktatem, a więc także swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług.

Wprowadzenie w Polsce ustawowej regulacji opłat interchange, w sytuacji, w której opłaty te nie są regulowane na poziomie ustawowym w żadnym państwie Unii Europejskiej może ograniczyć lub uczynić mniej atrakcyjnym korzystanie przez organizacje kartowe ze swobód traktatowych. To ograniczenie może dotyczyć również banków. Wprowadzenie tej regulacji wpłynie na sytuacje ekonomiczną banków, a tym samym organizacji kartowych, które są zrzeszeniami banków działających w Polsce.

Chcielibyśmy także zauważyć, że MSZ w swojej opinii, w pkt 3 potwierdził naszą tezę. Pozwolę sobie przedstawić część opinii MSZ: „Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wykazuje tendencję do uznawania za ograniczenie podstawowych swobód traktatowych regulacji krajowych państw członkowskich w sytuacji, w której określona działalność podlega w tych państwach ograniczeniu, a w innych państwach członkowskich nie. Nie można zatem całkowicie wykluczyć, że również wprowadzenie przez polskiego ustawodawcę takiej regulacji może zostać podobnie ocenione przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej". Biuro Analiz Sejmowych podziela to stanowisko. Nie rozstrzygamy tej kwestii jednoznacznie, ale w naszej opinii stwierdzamy, że wprowadzenie takich uregulowań na poziomie krajowym może prowadzić do ograniczenia swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług.

Chce zwrócić uwagę na jeszcze jeden aspekt. Samo wprowadzenie ograniczeń, o których mówimy, nie przesądza o sprzeczności takiego rozwiązania z regulacjami traktatowymi. W cytowanym już orzeczeniu w sprawie Gebhard, Trybunał dopuszcza możliwość wprowadzenia ograniczeń o charakterze niedyskryminacyjnym, z tym że ograniczenia te muszą spełniać kumulatywnie kilka przesłanek. Przede wszystkim, nie mogą one mieć charakteru dyskryminacyjnego. Oznacza to, że przepisy nie mogą odnosić się wprost do sytuacji podmiotów pochodzących z innych krajów członkowskich Unii Europejskiej. Wprowadzone regulacje muszą być usprawiedliwione wymogami imperatywnymi w zakresie ogólnym, muszą być odpowiednie do realizacji zamierzonego celu oraz nie mogą wykraczą poza to, co jest niezbędne do osiągnięcia zamierzonego celu.

W opinii Biura Analiz Sejmowych projektowana regulacja spełnia trzy z przedstawionych przeze mnie przesłanek i nie spełnia jednej przesłanki. Regulacja nie posiada dyskryminacyjnego charakteru oraz jest usprawiedliwiona wymogami imperatywnymi w zakresie ogólnym. Ten wymóg stanowi w tym przypadku wymóg ochrony konsumentów. Proszę zwrócić uwagę, że na wymóg ochrony konsumentów, jako główną przyczynę wprowadzenia regulacji wskazuje Ministerstwo Spraw Zagranicznych w pkt 6 opinii, a docelowo także wnioskodawca, który w zdaniu drugim uzasadnienia stwierdza: „Proponowane rozwiązania skutkować będą rozwojem obrotu bezgotówkowego oraz poprawą konkurencyjności na rynku kartowym, a tym samym zwiększeniem dostępności nowoczesnych instrumentów płatniczych dla szerszego kręgu konsumentów". Oznacza to, że projektowane regulacja ma na celu wprowadzenie szerszej ochrony konsumentów, która jest konieczna w związku ze zbyt wysokimi opłatami interchange.

Zdaniem Biura Analiz Sejmowych, projektowana regulacja nie jest jednak odpowiednia do osiągnięcia zamierzonego celu. Wynika to z faktu, że regulacja odnosi się wyłącznie do opłat interchange i nie reguluje kwestii opłat dodatkowych, które to opłaty są ponoszone przez akceptantów na rzecz organizacji płatniczych. Aktualnie, według danych Narodowego Banku Polskiego, wysokość opłat dodatkowych waha się od 0,08% do 0,16% wartości transakcji. Jak widać, opłaty nie są istotnym składnikiem kosztów ponoszonych przez akceptantów, ale wprowadzenie maksymalnych stawek opłaty interchange może spowodować, że banki wchodzące w skład organizacji płatniczych zdecydują się na podniesienie wysokości tych opłat. W konsekwencji, proponowana regulacja ustawowa może nie doprowadzić do obniżenia ostatecznej wysokości opłaty akceptanta, a jedynie do zmiany udziału poszczególnych składników tej opłaty. W związku z powyższym, należy stwierdzić, że projektowane rozwiązania nie zapewniają w sposób spójny i systematyczny ochrony celu nadrzędnego w postaci ochrony konsumentów. W stanowisku wnioskodawcy podniesiono, że kwestia dotycząca podniesienia opłat dodatkowych nie znajduje uzasadnienia z ekonomicznego punktu widzenia. Jest jednak inaczej, ponie-

waż uzasadnienie, o jakim mowa, przedstawił Narodowy Bank Polski zarówno w opinii do projektu ustawy, jak i we wcześniejszym, szerszym materiale poświęconym analizie funkcjonowania opłaty interchange w transakcjach bezgotówkowych na rynku polskim. Jest to bardzo obszerny materiał, który został opublikowany w 2012 r.

W odniesieniu do analizowanego projektu ustawy NBP stwierdził, że istnieje uzasadniona obawa, wynikająca z analizy decyzji organizacji kartowych w ostatnich latach oraz opinii przedstawionych w czasie prac zespołu roboczego, o których wspomina wnioskodawca, że po wprowadzeniu regulacji wysokości opłaty interchange nastąpi wzrost tego rodzaju opłat, czyli opłat dodatkowych, których beneficjentami są organizacje kartowe. Tym samym, uczyni to proponowaną regulację mniej efektywną, albo nawet całkowicie nieskuteczną. Dlatego, w opinii Narodowego Banku Polskiego, regulacją należy objąć nie tylko opłatę interchange ale także opłaty systemowe, a więc wszystkie części opłaty akceptanta, które nie są poddane swobodnemu ustalaniu przez rynek.

Należy zaznaczyć , że występują trzy rodzaje opłat ponoszonych przez akceptanta. Są to: opłata interchange, opłaty dodatkowe i marża agenta rozliczeniowego. W przypadku marży agenta rozliczeniowego Biuro Analiz Sejmowych podziela stanowisko Narodowego Banku Polskiego mówiące, że kwestia tej opłaty nie wymaga regulacji. Jej wysokość reguluje rynek. W przypadku dwóch pozostałych rodzajów opłat nie występuje rynkowa regulacja ich wysokości. Jeśli chodzi o stanowisko MSZ w tej sprawie, to resort stwierdza w pkt 7 swojej opinii, że w związku z możliwością wystąpienia wątpliwości dotyczących kwestii opłat dodatkowych byłoby zasadne rozważenie przez wnioskodawcę wprowadzenia do projektu ustawy przepisów, których skutkiem byłby brak możliwości rekompensowania utraconych wpływów przez organizacje kartowe w postaci podwyższania opłat dodatkowych. Tak brzmi również nasz postulat w stosunku do omawianego projektu ustawy. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy brał pan udział w ostatnim posiedzeniu Komisji, na którym omawialiśmy inne projekty ustaw o usługach płatniczych?

Specjalista w BAS Konrad Kuszel:

Tak, panie przewodniczący, byłem wówczas obecny.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Bardzo proszę, pan senator Kleina.

Senator Kazimierz Kleina:

Chciałbym bardzo podziękować przedstawicielom Biura Analiz Sejmowych za bardzo wnikliwą opinię na temat naszego projektu. Bardzo starannie ustosunkowaliśmy się do niej w naszej odpowiedzi. W zasadzie oddaliliśmy wszystkie postawione zarzuty, szczególnie zaś drugi z nich, który mówił o konkurencyjności. Wydaje się nam, że jest dokładnie odwrotnie. Naszym zdaniem, projekt ustawy przyczynia się do wzmocnienia konkurencyjności rynku usług płatniczych, a nie do jego ograniczenia. Sytuacja dziś wygląda tak, że mamy do czynienia z duopolem, czyli układem, w którym dwie organizacje kartowe mogą wymuszać określone zachowania podmiotów na rynku kart płatniczych. Niemal na całym świecie dwie organizacje zajmują pozycję dominującą, ale w większości państw, szczególnie europejskich, oprócz dwóch głównych graczy funkcjonują operatorzy narodowi, o których wspomniałem wcześniej. Generalnie, co do zasady, stosują oni niższe opłaty lub nawet w ogóle rezygnują z pobierania opłaty interchange. Tak więc, mówimy o zupełnie innej sytuacji. Porównywanie sytuacji w Polsce do sytuacji w innych krajach europejskich wydaje się w tym momencie nie do końca uczciwe i rzetelne.

Jeżeli chodzi o opłaty dodatkowe, to w sposób absolutnie świadomy zrezygnowaliśmy z ich regulacji. Rozmawialiśmy na ten temat wielokrotnie z Narodowym Bankiem Polskim. Stanowisko NBP ewoluowało, jeśli chodzi o opłaty interchange i wszystkie pozostałe związane z transakcjami kartami płatniczymi. Początkowo NBP miał w ogóle wątpliwości, czy te kwestie powinny podlegać regulacji. W trakcie wielu dyskusji osią-

gnęliśmy jednak porozumienie i zaproponowany projekt ustawy nie budził wątpliwości ze strony NBP.

Wrócę jeszcze do opłat dodatkowych. Świadomie nie regulujemy tej sfery, ponieważ uważamy, że na tym obszarze, w zasadzie, działa wolny rynek. Trudno w tej chwili przewidzieć jak sytuacja rozwinie się w przyszłości, ale obecnie na rynku występuje relatywnie duża liczba agentów współpracujących z organizacjami kartowymi i bankami oraz działa konkurencja pomiędzy tymi organizacjami. Wydaje się mało prawdopodobne, że dodatkowe opłaty wzrosną, jeśli obniżymy ustawowo opłaty interchange. Nie można tego całkowicie wykluczyć, ale wydaje się nam, że na obecnym etapie nie należy regulować wysokości opłat dodatkowych. Jeśli działoby się coś złego, to po pewnym czasie od przyjęcia ustawy o systemie płatniczym w zaproponowanym przez nas kształcie można dokonać ewentualnej modyfikacji w kwestii wysokości opłat. Wówczas mógłby się jednak pojawić zarzut, że ograniczamy konkurencję, a podstawą do jego sformułowania byłaby wprowadzona regulacja w sferze opłat dodatkowych.

Kolejna sprawa, o której wspomniano, to naruszenie dyrektywy Parlamentu i Rady. W tym przypadku rzeczywiście należałoby dokonać drobnej zmiany w treści projektu, ale uważamy, że jest to możliwe w trakcie prac sejmowych. Naszym zdaniem, nie miało miejsca istotne naruszenie, chociaż rzeczywiście przyznajemy, że zmiany należy wprowadzić. W zasadzie będzie to poprawka legislacyjna, ale nie mająca charakteru poprawki w istotny sposób zmieniającej treść ustawy.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję, panie senatorze. Panie mecenasie, czy w tekście projektowanej ustawy są przepisy, w stosunku do których projektodawcy zgodzili się ze stanowiskiem Biura Analiz Sejmowych, iż są one niezgodne z prawem Unii Europejskiej? A jeśli tak, to czy mają one charakter drobnych błędów legislacyjnych, czy też ich charakter jest bardziej podstawowy?

Specjalista w BAS Konrad Kuszel:

Projektodawcy zgodzili się z opinią Biura Analiz Sejmowych, jeśli chodzi o zarzut drugi, czyli naruszenie przepisów dyrektywy. Uznali, że nastąpiło naruszenie prawa unijnego. Pozwolę sobie zacytować stanowisko projektodawców: „Ta uwaga może zostać uwzględniona poprzez wyraźne wskazanie w art. 33 ustawy o usługach płatniczych, że projektowany art. 34c nie podlega wyłączeniu w drodze porozumienia między dostawcą i użytkownikiem nie będącym konsumentem. Taka była intencja projektodawców, co można wyinterpretować ze sposobu formułowania dodawanego przepisu. W projekcie omyłkowo nie dokonano zmiany art. 33 ustawy".

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Zakładam, że skoro mówi się, iż stało się to omyłkowo, to rzeczywiście tak było.

Panie senatorze, postaram się wyjaśnić, w czym leży problem. Marszałek Sejmu przesłał do nas projekt ustawy w celu wyrażenia opinii. Zwykle jest tak, że docierają do nas projekty w celu zbadania ich zgodności z Konstytucją RP lub prawem Unii Europejskiej. W przypadku tego konkretnego projektu jest wyraźnie napisane, że zostaje on przekazany w celu wyrażenia opinii. Procedura jest zazwyczaj taka, że jeśli projektodawcy podzielają uwagi do projektu wniesione przez Biuro Analiz Sejmowych, Biuro Legislacyjne lub, jak w tym przypadku, przez ministra spraw zagranicznych, to dokonują autopoprawek, przy czym autopoprawki wnosi się na etapie wstępnym, poświęconym prawnej ocenie projektu, a nie w fazie prac w komisji merytorycznej. Stąd wziął się chyba cały problem.

Zarówno ja, jak i pozostali członkowie Komisji znajdujemy się w takim stanie faktycznym, że na poprzednim posiedzeniu omawialiśmy dwa projekty ustaw związanych z usługami płatniczymi. Tamte projekty odnosiły się do podobnej materii do tej, którą reguluje projekt senacki. Uznaliśmy, że projekty wspomnianych ustaw mogą być dalej procedowane na forum komisji branżowych.

W związku z tym, co przed chwilą powiedziałem, proszę pana, panie senatorze o ponowne ustosunkowanie się do uwag przedstawionych przez Biuro Analiz Sejmowych. Sytuacja nie powinna bowiem wyglądać tak, że projektodawca oddala uwagi Biura

Analiz Sejmowych. Możecie się państwo z nimi nie zgodzić, macie prawo do takiego zdania, ale wasza opinia nie jest wiążąca ani dla komisji, ani dla marszałek Sejmu.

Na sam koniec jeszcze jedno pytanie. Ma ono podstawowe znaczenie. Przedstawiciel BAS powiedział w swojej opinii i potwierdził to przed Komisją, że wasz projekt nie spełnia celu, który chcieliście zrealizować, tzn. ochrony konsumentów na rynku usług płatniczych. Czy ja to dobrze zrozumiałem?

Specjalista w BAS Konrad Kuszel:

Panie przewodniczący, BAS ma obawy, że projekt ustawy może nie spełniać założonego celu. Nie twierdzimy jednak jednoznacznie, że go nie spełnia. Nie przesądzamy tej kwestii.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

W porządku, już rozumiem. Panie senatorze, proszę podejść mniej kategorycznie do tej kwestii niż zakładał to sposób zaprezentowany przeze mnie. Obowiązuje wykładnia przedstawiona przez przedstawiciela Biura Analiz Sejmowych. Bardzo proszę, udzielam panu głosu.

Senator Kazimierz Kleina:

Panie przewodniczący, szanowni państwo, uważamy, że nasz projekt wprowadza regulację, która poprawia sytuację panującą na rynku. Nasz projekt leży zdecydowanie w interesie konsumentów, ale także służy akceptantom i dużej grupie ludzi oraz instytucji zainteresowanych uporządkowaniem tego rynku. Jeszcze raz powtórzę to, co już mówiłem. Projekt ustawy został przygotowany w celu urealnienia opłat interchange i przynajmniej zbliżenia ich wysokości do poziomu opłat, które obowiązują w innych krajach Unii Europejskiej. Regulacji nie zaproponowaliśmy dlatego, że chcemy zdezorganizować rynek. Wprost przeciwnie – chcemy wystąpić jako regulator, gdyż nie ma innego sposobu na doprowadzenie do sytuacji, w której nasze opłaty będą porównywalne z opłatami ponoszonymi na terenie innych krajów Unii. Jeżeli chodzi o art. 34, na który została zwrócona uwaga przez Biuro Analiz Sejmowych, to mamy do czynienia, według nas, z drobnym uchybieniem.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Panie senatorze, zdaje się, że sprawa art. 34 została już wyjaśniona. Tam chodziło, o ile dobrze pamiętam, o pomyłkę.

Senator Kazimierz Kleina:

Zgadza się, panie przewodniczący, ale jest to główny zarzut, jaki się wysuwa pod naszym adresem. Innych zarzutów, w zasadzie, nie ma.

Chcę podkreślić jeszcze raz i z całą mocą, że przedłużanie procesu ustawodawczego, czyli np. cofnięcie projektu do wnioskodawców, wydłuży – w sposób wyraźny – procedurę przyjmowania tej ustawy. Oznacza to bowiem, że musimy ponownie uruchomić proces uchwalania ustawy przez Senat, wraz z całym bagażem obowiązujących terminów itd.

Naszym zdaniem, art. 34 nie stanowi naruszenia porządku prawnego. Na etapie dalszych prac można tę drobną wątpliwość uzupełnić. Opinie, które zebraliśmy, ale także zebrała Komisja kierowana przez pana przewodniczącego, nie podnoszą tego problemu. Nie podnosi go również opinia ministra spraw zagranicznych. Żadna z opinii nie dyskredytuje ustawy z tego powodu. Jestem przekonany, że dalsza praca w komisji merytorycznej, która pozwoli na wniknięcie w szczegóły proponowanych przepisów, wystarczy do tego, aby poprawić lub uzupełnić treść projektu o pewne sprawy, które powinny się w nim znaleźć. Nie twierdzimy, że posiadamy wyłączność na mądre formułowanie przepisów. Z całą pewnością, uruchomienie procedury w Sejmie stworzy szansę na szybkie uchwalenie ustawy o sługach płatniczych, a ustawa ta będzie działać w interesie szerokiego grona konsumentów i przyczyni się do wzrostu wolumenu obrotu bezgotówkowego.

Nie chcę przedłużać, ponieważ rozpoczęta dyskusja bardziej nadaje się na forum komisji merytorycznej. Wszyscy wiemy, jak wygląda sytuacja na rynku usług płatniczych. Cel, jaki zakładały sobie wszystkie ekipy rządzące, tzn. rozwój rynku obrotu bezgotówkowego, nie dokonuje się w takim tempie, które można by uznać za satysfakcjonujące. To jest już jednak dyskusja na inne posiedzenie. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję panu senatorowi. Czy ktoś z prawników chciałby jeszcze się wypowiedzieć na ten temat? Nie widzę zgłoszeń. Czy ktoś z posłów ma coś do dodania? Macie państwo jakieś pytania lub wątpliwości?

Duża część problematyki związanej z tą ustawą stanowiła przedmiot debaty na poprzednim posiedzeniu Komisji. Wspominałem już o tym. Skoro nie ma więcej pytań i nikt nie zgłasza chęci zabrania głosu, przystępujemy do głosowania. Przypominam, że projekt ustawy został do nas skierowany przez panią marszałek w celu wyrażenia przez Komisję opinii na jego temat. Jednak w nadesłanym piśmie jest przywołany, jako podstawa, art. 34 ust. 8. regulaminu Sejmu. Oznacza to, że muszę postawić pytanie zgodne z treścią tego przepisu, czyli: czy uznajemy projekt za niedopuszczalny.

Kto z państwa posłów jest za uznaniem senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o usługach płatniczych za niedopuszczalny? Nikt nie głosował za. Kto jest przeciwny? 12 głosów przeciw. Kto się wstrzymał od głosu? 8 głosów wstrzymujących się.

Stwierdzam, że Komisja Ustawodawcza uznała, iż senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o usługach płatniczych może stanowić przedmiot dalszych prac parlamentarnych.

Korzystając z okazji, panie senatorze, pozwolę sobie poruszyć jeszcze jedną kwestię. Niedawno była podobna sytuacja związana z wnioskiem Senatu. Jeżeli państwo przyznajecie na jakimś etapie, w stosunku do któregoś z przepisów, rację opiniom Biura Analiz Sejmowych lub Biura Legislacyjnego bądź innego podmiotu uprawnionego do opiniowania waszego projektu, to bardzo proszę o wnoszenie autopoprawki. Dlaczego? Ponieważ w przypadku, gdy nie wniesiecie autopoprawki, a Komisja Ustawodawcza stwierdzi, że jakieś rozwiązanie jest niezgodne z obowiązującym prawem, to może czasami działając automatycznie, uznać przedłożony projekt za niedopuszczalny.

Dziękuję państwu za udział w merytorycznej części posiedzenia poświęconej rozpatrzeniu tego punktu porządku dziennego. Dziękuję panu, panie senatorze.

Przystępujemy do rozpatrzenia kolejnego punktu porządku dziennego. Jest nim zaopiniowanie dla marszałka Sejmu, w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu, poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym wraz z autopoprawkami. Przypominam, że był to pkt 1 naszego porządku, ale z powodu nieobecności przedstawiciela wnioskodawców zdecydowaliśmy o zmianie kolejności rozpatrywanych projektów ustaw. W tej chwili jest już z nami reprezentujący wnioskodawców pan poseł Patryk Jaki. Panie pośle, bardzo proszę, żeby zechciał pan krótko przedstawić projekt ustawy, odnieść się do zgłoszonych uwag oraz zaprezentować treść wniesionych autopoprawek.

Zapraszam pana do zajęcia miejsca obok mnie. Bardzo proszę, panie pośle.

Poseł Patryk Jaki (SP) – spoza składu Komisji:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, wniesiona autopoprawka wyszła naprzeciw sugestiom zawartym w opiniach prawników. Do pierwszej wersji projektu ustawy Biuro Legislacyjne Kancelarii Sejmu wniosło zarzut niekompletności ustawy. Według Biura, ustawa wymagałaby wprowadzenia podstawowych zmian, dotyczących kwestii przedmiotowych, takich jak zmiana w ustawie o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym. Jednocześnie Biuro Legislacyjne wyraziło wątpliwości odnośnie do zgodności projektu ustawy z Konstytucją RP.

Można powiedzieć, że wprowadzona przez nas autopoprawka, konfrontując jej treść z nową opinią Biura Legislacyjnego, załatwiła kwestie poruszane we wcześniejszej opinii. Wyjaśniliśmy istniejące wątpliwości i poprawiliśmy projekt ustawy zgodnie z sugestiami. Obecny projekt jest także zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Mówiąc w dużym skrócie, przedłożony projekt dotyczy przywrócenia w naszym kraju bezpłatnych autostrad i dróg ekspresowych. Chodzi o te kawałki autostrad, których właścicielem jest Skarb Państwa. Chcę w tym momencie podkreślić, że analogiczne regulacje obowiązują na terenie piętnastu krajów Unii Europejskiej. Na ich terenie autostrady są bezpłatne.

Jeśli chodzi o sugestie płynące ze strony Unii, to w dyrektywie Parlamentu Europejskiego z dnia 17 czerwca 1999 r. w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury – to w mojej ocenie…

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Przepraszam, panie pośle, ale czyją opinię pan przytacza?

Poseł Patryk Jaki (SP) – spoza składu Komisji:

Niczyją, panie przewodniczący. Ta opinia nie ma autora. Jest to moja ocena. Zaznaczyłem to wyraźnie. Mówię w swoim imieniu. Uzasadniam projekt ustawy.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Rozumiem, że odnosi się pan do treści dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady. Dobrze odczytałem pana argumentację?

Poseł Patryk Jaki (SP) – spoza składu Komisji:

Tak, panie przewodniczący.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Proszę kontynuować.

Poseł Patryk Jaki (SP) – spoza składu Komisji:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, chciałem zwrócić uwagę na fakt, że Parlament Europejski uznał, iż obowiązek obierania opłat powinien dotyczyć pojazdów silnikowych, przegubowych i zespołów pojazdów, których wyłącznym przeznaczeniem jest drogowy przewóz towarowy o maksymalnej dopuszczalnej masie całkowitej nie mniejszej niż 12 ton. Oznacza to, że chodzi wyłącznie o pojazdy ciężarowe, natomiast przedstawiany przeze mnie projekt ustawy dotyczy zwolnienia z opłat samochodów osobowych.

To tyle tytułem wprowadzenia. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję, panie pośle. Jako pierwszemu, udzielę głosu przedstawicielowi Biura Legislacyjnego. Bardzo proszę, panie mecenasie.

Legislator Łukasz Grabarczyk:

Dziękuję, panie przewodniczący. Nazywam się Łukasz Grabarczyk i reprezentuję Biuro Legislacyjne. Wysoka Komisjo, pozwolę sobie, w sposób bardzo syntetyczny, jeszcze raz przedstawić uwagi, które zawarliśmy w naszej ocenie wstępnej z dnia 13 lutego 2013 r.

Biuro Legislacyjne zwróciło uwagę na cztery podstawowe kwestie. Po pierwsze, w uzasadnieniu dołączonym do przedmiotowego projektu, wnioskodawcy – w naszej ocenie – nie przedstawiają w sposób dostateczny skutków finansowych proponowanej regulacji. Wskazują oni co prawda, że nowelizacja może rodzić skutki dla sektora finansów publicznych w postaci utraty dochodów przewidzianych z przedmiotowych opłat i jako rekompensatę proponują dział 750 z załącznika nr 2 do ustawy budżetowej na rok 2012, ale w żaden sposób nie odnoszą się do skutków finansowych, jakie dana regulacje może rodzić dla podmiotów prywatnych.

Jeżeli już jesteśmy przy podmiotach prywatnych, to nasza druga wątpliwość dotyczyła skutków oddziałujących bezpośrednio na te podmioty. Zgodnie z art. 1 ust. 1, w związku z art. 37 ust. 1a pkt 3 i art. 37b ust. 1 aktualnie obowiązującej ustawy o autostradach płatnych oraz Krajowym Funduszu Drogowym, spółki, z którymi umowę podpisała Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, mogą pobierać opłaty za eksploatację lub za budowę i eksploatację autostrad. Wnioskodawcy proponują zniesienie tych opłat. W naszej ocenie może to budzić wątpliwości w sprawie zgodności z zasadą pewności prawa, bezpieczeństwa prawnego, zasadą ochrony praw słusznie nabytych oraz z zasadą ochrony interesów w toku, a tym samym zostałby naruszony art. 2 Konstytucji, czyli zasada demokratycznego państwa prawa.

Po trzecie, po raz kolejny powtórzę nasze wątpliwości odnośnie do przepisów upoważniających do wydania aktu normatywnego. Wnioskodawcy nowelizują dwa takie przepisy, jednak nie zamieszczają wytycznych dotyczących treści aktu, a jak wiemy, na podstawie art. 92 ust 1 Konstytucji, jest to wymóg niezbędny, jeśli chodzi o przepisy wykonawcze.

Czwarta uwaga Biura Legislacyjnego ma charakter techniczny. Wnioskodawcy zaproponowali także nowelizację tytułu ustawy, co wiązałoby się z koniecznością zmiany, oprócz dwóch ustaw, które obejmuje nowelizacja, również szeregu innych ustaw, w których znajdują się odesłania do ustawy o autostradach płatnych.

Tak wyglądają nasze podstawowe cztery zarzuty, które sformułowaliśmy w naszej ostatniej opinii legislacyjnej do omawianego dziś projektu ustawy. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję. Bardzo proszę o wypowiedź przedstawiciela Biura Analiz Sejmowych.

Naczelnik Wydziału Analiz Prawa Europejskiego i Międzynarodowego w BAS Ziemowit Cieślik:

Dziękuję, panie przewodniczący. Ziemowit Cieślik, Biuro Analiz Sejmowych. Wysoka Komisjo, dokonaliśmy oceny zgodności z prawem Unii Europejskiej projektu ustawy, w wersji zmienionej, po naniesieniu ostatniej autopoprawki. Wersja z autopoprawką jest datowana na 6 lutego 2013 r. Projekt, który uwzględnia autopoprawkę, jest w istocie w całości zmieniony w stosunku do poprzednio przedłożonej wersji. Nie zgłaszamy zastrzeżeń do obecnej wersji projektu ustawy, jeśli chodzi o kwestię zgodności z prawem Unii Europejskiej. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Bardzo przepraszam, ale czy mógłby pan powtórzyć stanowisko BAS w tej sprawie, panie mecenasie?

Naczelnik Wydziału w BAS Ziemowit Cieślik:

Oczywiście, panie przewodniczący. Do projektu ustawy, w wersji uwzględniającej autopoprawkę, tj. wersji z 6 lutego 2013 r., Biuro Analiz Sejmowych nie zgłasza zastrzeżeń odnośnie do zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuje, panie mecenasie. Czy to oznacza, że poprawki zgłoszone 6 lutego wyczerpują państwa wcześniejsze uwagi?

Naczelnik Wydziału w BAS Ziemowit Cieślik:

One całkowicie zmieniają projekt. Ten projekt, który obecnie jest przedmiotem obrad Komisji Ustawodawczej, nie budzi wątpliwości pod względem zgodności z prawem Unii Europejskiej, a w szczególności z dyrektywą, o której pan poseł wcześniej wspominał. Takie jest stanowisko BAS.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Rozumiem. Czy ocena ze strony Biura Legislacyjnego odnosiła się także do projektu z lutego bieżącego roku?

Legislator Łukasz Grabarczyk:

Tak, panie przewodniczący. Odnosiliśmy się do projektu w brzmieniu z ostatnią autopoprawką.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy ktoś chciałby się jeszcze wypowiedzieć na temat projektu tej ustawy? Nie ma chętnych do zabrania głosu, w takim razie bardzo proszę przedstawiciela wnioskodawców o ustosunkowanie się do wątpliwości związanej z ewentualną niezgodnością z art. 2 Konstytucji. Chodzi o zasadę pewności prawa. Chciałbym także usłyszeć od pana, kto poniesie koszty tej regulacji, skoro wcześniej została zawarta umowa koncesyjna?

Poseł Patryk Jaki (SP) – spoza składu Komisji:

Przedmiotowy projekt ustawy zawiera bardzo precyzyjnie określony dział ustawy budżetowej z 2012 r. Tam jest źródło finansowania ustawy. Ten sposób finansowania nie odbiega od rozwiązań zawartych w innych projektach legislacyjnych, które są obecnie w Sejmie procedowane. W mojej ocenie, przedłożony projekt jest zgodny z art. 2 Konstytucji RP.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy ktoś chce jeszcze zabrać głos w tej sprawie?

Poseł Jerzy Kozdroń (PO):

Panie przewodniczący, proszę poddać projekt pod głosowanie. Szkoda czasu na dalsze dywagacje.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Panie pośle, zwracam się do przedstawiciela wnioskodawców, czy wie pan, na jakich zasadach jest ta kwestia uregulowana w innych państwach? Mam na myśli to, że samochody osobowe nie płacą za przejazd autostradą. A może ktoś z obecnych na sali zna głębiej ten problem?

Poseł Patryk Jaki (SP) – spoza składu Komisji:

Prawnicy naszego Kluby Parlamentarnego wzorowali się na rozwiązaniach obowiązujących w innych krajach Unii. Zastosowane tam rozwiązania, m.in. niemieckie, prezentują podobny tok legislacyjnego rozumowania. Nie jesteśmy w stanie wskazać państwu bardzo precyzyjnie, skąd należy wziąć środki na ewentualne odszkodowanie dla firm, które korzystają obecnie z innego porządku prawnego. Dzieje się tak również dlatego, że umowy zawarte z tymi firmami są tajne. Próbowaliśmy dotrzeć do informacji na ten temat, ale są one zastrzeżone i polski rząd ich nie udostępnia.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Panie pośle, załóżmy jednak, że została podpisana umowa koncesyjna, że jakaś firma wybudowała odcinek autostrady, a elementem zawartej umowy jest zapis mówiący, iż przez 30 lat od uruchomienia autostrady firma może pobierać na tym konkretnym odcinku określone opłaty. W tej sytuacji wprowadzenie przepisu mówiącego, że na polskich autostradach, bo rozumiem, że mówimy o każdym rodzaju autostrad, czy nie?

Poseł Patryk Jaki (SP) – spoza składu Komisji:

Chodzi tylko o autostrady państwowe. Regulacja nie dotyczy autostrad prywatnych.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Rozumiem. Panie mecenasie, czy uwagi prezentowane przez pana, a dotyczące ewentualnej niezgodności z art. 2 Konstytucji odnoszą się w całej rozciągłości do autostrad państwowych?

Legislator Łukasz Grabarczyk:

One odnoszą się do autostrad. Uwagi Biura Legislacyjnego co do ewentualnej niezgodności projektu z art. 2 Konstytucji RP dotyczą wpływu projektowanej regulacji na podmioty, które na podstawie aktualnie obowiązujących przepisów podpisały umowy na budowę i eksploatację autostrad. Nie ulega wątpliwości, że wprowadzenie proponowanej regulacji miałoby wpływ na sytuację tych podmiotów.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Prosiłbym jednak państwa o jakąś pogłębioną analizę na ten temat. Być może powinniśmy w ogóle rozpocząć od podstaw, czyli od tego, która autostrada jest państwowa? Mówiąc precyzyjnie, właścicielem której autostrady jest Skarb Państwa? Pozwoli to na doprecyzowanie spornej kwestii.

Nie jestem praktykiem, a do omawianego problemu podchodzę jedynie z prawnego punktu widzenia. Czy umowy koncesyjne powodują, że autostrada, która stanowi własność Skarbu Państwa, jest następnie zarządzana przez kilkadziesiąt lat przez podmiot prywatny, który czerpie z tego zyski, a część dochodów z tego tytułu odprowadza do Skarbu Państwa?

Poseł Patryk Jaki (SP) – spoza składu Komisji:

Jeżeli można, panie przewodniczący, to chciałbym zwrócić uwagę, iż rozpatrywany problem możemy analizować jedynie na podstawie zasady prawdopodobieństwa. Nie znamy treści zawieranych umów.

Chcę podkreślić jeszcze raz, że projekt regulacji nie dotyczy autostrad budowanych np. przez Jana Kulczyka, takich jak A2 biegnąca przez Poznań. Projekt dotyczy wyłącz-

nie autostrad będących własnością Skarbu Państwa. Jest chyba czymś naturalnym, że Skarb Państwa wyłania w przetargu firmę, która zbuduje autostradę, a następnie wyłania firmę, która będzie tą autostradą zarządzać. Dokładnie taki sam mechanizm działa w innych krajach Unii Europejskiej. Być może w kontraktach występują jakieś warunki, które gwarantują firmie wypłatę odszkodowania w sytuacji, gdy państwo odstąpi od umowy o zarządzanie – tego nie wiem, ale zwracam uwagę, że nawet jeśli tak się zdarzy, to odcinki tej autostrady nadal pozostają własnością Skarbu Państwa. Dlatego uważam, że ten problem jest nieco wyolbrzymiony.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję, panie pośle. Bardzo proszę, panie dyrektorze.

Dyrektor Biura Analiz Sejmowych Zbigniew Wrona:

Dziękuję, panie przewodniczący. Zwracam uwagę, że Biuro Analiz Sejmowych wypowiadało się w sprawie zgodności z prawem europejskim, ale istnieje także opinia BAS na temat konstytucyjności przedłożonego projektu. Na sali jest obecna autorka tej opinii, pani Waszczuk-Napiórkowska. Może warto, aby członkowie Komisji poznali także sprawę od tej strony. Zostawiam to do pana uznania, panie przewodniczący.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Wysłuchajmy zatem stanowiska Biura w tej sprawie. Bardzo proszę, pani mecenas.

Specjalista w BAS Jolanta Waszczuk-Napiórkowska:

Szanowny panie przewodniczący, szanowni państwo, projekt, który został nam przedstawiony pierwotnie, bardzo różnił się od tego projektu, z którym mamy do czynienia obecnie, po wniesieniu autopoprawki. Zarzuty dotyczące niekonstytucyjności, w związku z art. 2 Konstytucji RP, wynikające z niekompletności regulacji zostały przez projektodawców usunięte. Niemniej jednak, podzielam wątpliwość Biura Legislacyjnego odnośnie do kwestii finansowania i skutków prawnych związanych z wprowadzeniem proponowanej regulacji.

Dostrzegam problem, który polega na tym, iż istnieje konieczność wypłaty odszkodowania tym podmiotom, które finansowały i budowały autostrady i posiadają podpisane koncesje. Poza tym, moje pytanie jest następujące. Zgodnie z tym, co twierdzą wnioskodawcy, projekt obejmuje zwolnienie z opłat za korzystanie z państwowych autostrad, ale co się dzieje w sytuacji, gdy częściowo budowa odcinków była sfinansowana z pieniędzy podatników, a częściowo przez podmioty prywatne?

Moim zdaniem, należy także zwrócić uwagę na fakt, że konsekwencje projektowanej regulacji są olbrzymie, jeśli chodzi o sektor finansów publicznych, choćby z tej racji, że już teraz przychód Krajowego Funduszu Drogowego będzie o wiele niższy, a przecież z pieniędzy pobieranych z opłat w znacznej mierze finansowano dalsze inwestycje drogowe. Pojawia się bardzo uzasadnione w tym momencie pytanie, czy nas stać na wprowadzenie takiej regulacji? Rozumiem, że będą jakieś częściowe wpływy do Krajowego Funduszu Drogowego np. z tytułu opłaty pobieranej za przejazd autostradą ciężkiego transportu w celu przewozu towarów. Niemniej z dużą dozą pewności można stwierdzić, że wpływy do Krajowego Funduszu Drogowego zdecydowanie zmaleją. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję. Przystępujemy do głosowania. Kto jest za uznaniem poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym za niedopuszczalny? Proszę o podniesienie rąk. 8 głosów za. Kto jest przeciwny? 3 osoby przeciw. Kto się wstrzymał od głosu? 7 posłów wstrzymało się od głosu. Dziękuję państwu bardzo.

Stwierdzam, że Komisja Ustawodawcza uznała, iż nad tym projektem warto pracować dalej.

W tej chwili zwrócę się jeszcze do przedstawiciela projektodawców. Szanowny panie pośle, odpowiedź na pytanie, jakie będą skutki finansowe wprowadzenia w życie tych przepisów, ma zasadnicze znaczenie dla przebiegu dalszych prac nad tym projektem. Proszę o tym pamiętać. Dziękuję wszystkim uczestniczącym w dyskusji nad tym punktem porządku dziennego.

Przechodzimy do rozpatrzenia kolejnego punktu porządku dziennego. Ten punkt przewiduje zaopiniowanie dla marszałka Sejmu, w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu, spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym. Jako pierwsza zostanie rozpatrzona sprawa o sygnaturze Kp 1/13. Bardzo proszę, głos ma pan poseł Stanisław Piotrowicz.

Poseł Stanisław Piotrowicz (PiS):

Dziękuję, panie przewodniczący. Wysoka Komisjo, 31 stycznia 2013 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej zaskarżył do Trybunału Konstytucyjnego ustawę z dnia 4 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Prezydent zakwestionował art. 1 pkt 6 ustawy w części dotyczącej art. 42 ust. 8 pkt 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi w zakresie „[…] w jakim umożliwia stosowanie przymusu bezpośredniego w formie unieruchomienia z użyciem «albo innych urządzeń technicznych»” Zdaniem prezydenta, występuje tu niezgodność z art. 2 i art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ponadto, pan prezydent zarzucił niezgodność art. 5 ustawy z art. 2 Konstytucji „w zakresie, w jakim narusza nakaz odpowiedniej *vacatio legis* oraz zasadę niedziałania prawa wstecz”

Warto w tym miejscu przypomnieć, że cała historia rozpoczęła się od orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, które zostało wydane w dniu 3 kwietnia 2012 r. W tym orzeczeniu Trybunał wskazał na potrzebę nowelizacji ustawy poprzez uzupełnienie jej o przepis określający maksymalną kwotę opłaty związanej z pobytem w izbie wytrzeźwień, a także wskazał na potrzebę przeniesienia do ustawy istotnej części treści dotychczasowego rozporządzenia ministra zdrowia oraz na potrzebę usunięcia w ustawie niespójności, szczegółowo wskazanych przez Trybunał Konstytucyjny.

W celu wykonania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 kwietnia 2012 r. Senat przygotował projekt ustawy o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi i złożył go do laski marszałkowskiej w dniu 3 grudnia 2012 r. Dnia 4 stycznia 2013 r. Sejm uchwalił ustawę, a 9 stycznia, a więc pięć dni później, Senat przyjął tę ustawę bez poprawek. 11 stycznia 2013 r. ustawa została przedłożona panu prezydentowi do podpisu.

Wnioskodawca wskazuje, że jego wątpliwości wzbudzają dwa przepisy: art. 1 pkt 6 ustawy o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości w części dotyczącej art. 42 ust. 8 pkt 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości oraz art. 5 ustawy o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Pierwszy zarzut dotyczy niezgodności z Konstytucją art. 42 ust. 8 pkt 2 nowelizowanej ustawy. Zdaniem pana prezydenta, jest on niezgodny z art. 2 i z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Ten zarzut jest bezdyskusyjny. Przypomnę, że ten artykuł stanowi: „Wobec osoby przyjętej albo wobec osoby zatrzymanej w jednostce policji, która stwarza zagrożenia dla życia i zdrowia własnego lub innej osoby, lub niszczy przedmioty znajdujące się w otoczeniu, może być zastosowany przymus bezpośredni”. Dalej, w pkt 8 jest mowa o tym, na czym przymus bezpośredni może polegać. M.in. może on polegać na: „unieruchomieniu, które polega na dłużej trwającym obezwładnieniu osoby z użyciem pasów, uchwytów, prześcieradeł lub kaftana bezpieczeństwa albo innych urządzeń technicznych”. Właśnie to sformułowanie jest powodem zaskarżenia tego przepisu przez pana prezydenta. „Inne urządzenia techniczne” – można pod tym pojęciem rozumieć cały katalog urządzeń, których można użyć do przymusu bezpośredniego. Ta kwestia jest chyba poza wszelkim sporem. Nie ma potrzeby rozwijania tego wątku. Wielokrotnie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego pojawiały się stwierdzenia, że nie może być użyte tak ogólne sformułowanie w kwestiach dotyczących praw i wolności obywatelskich. Stwarza ono bowiem możliwości do bardzo daleko idącej interpretacji. Jest to rzecz oczywista i uważam, że w tym gronie nie ma potrzeby nadmiernie tej kwestii analizować. Niekonstytucyjność przepisów w tym fragmencie stwierdza także prokurator generalny, a także cienia wątpliwości w tej sprawie nie pozostawia opinia Biura Analiz Sejmowych. Przywołany przepis jest niezgodny z cytowanymi wcześniej przepisami Konstytucji RP.

Nieco inaczej wygląda sprawa zakwestionowania konstytucyjności w przypadku art. 5 znowelizowanej ustawy. Artykuł ten stanowi: „Ustawa wchodzi w życie z dniem 17 stycznia 2013 r.”. Z jednej strony Biuro Analiz Sejmowych podkreśla, że użycie kalendarzowej daty jest pożądane w wielu aktach prawnych, gdyż jest bardzo precyzyjnym określeniem od kiedy ustawa wchodzi w życie. Z punktu widzenia sztuki legislacyjnej tego rodzaju sformułowania są pożądane. Problem leży jednak gdzieindziej. Ustawa została przedłożona do podpisu prezydenta w dniu 11 stycznia, a tym samym pogwałcono terminy przysługujące prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, któremu przysługuje 21 dni na podpisanie ustawy. Art. 5 ustawy, sformułowany tak jak to przytoczono, ograniczył prawa prezydenta w kwestii dogłębnego przeanalizowania ustawy. Jeśli chciano by postąpić zgodnie z przepisami, to termin złożenia podpisu przez prezydenta upływał 1 lutego. Do tego dnia prezydent mógł się zastanawiać nad zasadnością złożenia swojego podpisu. Przepis w ustawie sprawił, że pan prezydent podejmował decyzję o podpisaniu ustawy w sytuacji, można powiedzieć, niekomfortowej. Powyższe stało się powodem zaskarżenia tego przepisu do Trybunału Konstytucyjnego.

Oczywistą sprawą jest, iż prezydent zakwestionował konstytucyjność art. 5 ustawy, który pozbawił go należnych mu prerogatyw. Prezydent wskazuje na niewłaściwy tryb legislacyjny, wielki pośpiech i niedotrzymywanie urzędowych terminów. Podobne stanowisko prezentuje w tej sprawie prokurator generalny. Jest ono tożsame ze stanowiskiem prezydenta.

Nieco odmienną opinię prezentuje natomiast Biuro Analiz Sejmowych. Zgodnie ze stanowiskiem BAS, art. 5 nie narusza zasady niedziałania prawa wstecz ani nakazu ustanowienia odpowiedniej *vacatio legis*, a przez to jest zgodny z art. 2 Konstytucji RP. Używany jest argument oparty na pytaniu, po co jest potrzebne *vacatio legis*. Przede wszystkim chodzi o to, aby adresat mógł się przygotować i żeby posiadał odpowiedni czas na przystosowanie się do zmienionej sytuacji. Zdaniem Biura Analiz Sejmowych, w omawianym przypadku podana okoliczność nie miała zastosowania, gdyż było wiadomo, że osoba, która zostanie umieszczona w izbie wytrzeźwień, będzie posiadała obowiązek uiszczenia odpowiednich opłat, tak więc nie można mówić o jakimkolwiek zaskoczeniu dla obywatela. Trudno również oczekiwać, że obywatel będzie kalkulował, czy warto wprowadzić się w stan nietrzeźwości, ponieważ opłata będzie taka lub inna. W dalszej części opinii wskazuje się także na to, że zasada *lex retro non agit*, oznaczająca niemożliwość działania prawa wstecz, nie jest zasadą bezwzględną. Zasada ta obowiązuje bowiem głównie w odniesieniu do prawa karnego, a w innych przypadkach znane są odstępstwa od tej zasady. Dopuszczenie w tym przypadku do odstępstwa i zgoda na zadziałanie prawa wstecz nie nosi w sobie znamion naruszenia konstytucji.

Jeżeli chodzi o pierwszy zarzut, uważam, że nie budzi on żadnej kontrowersji. W ustawie dotyczącej podstawowych praw i wolności obywatelskich nie można powiadać, że przymus może zostać zastosowany przy użyciu tzw. innych urządzeń technicznych, bez szczegółowego doprecyzowania, co to ma być. Ta kwestia nie budzi dyskusji. Wszystkie podmioty biorące udział w postępowaniu przed Trybunałem są zgodne, że w tym zakresie przepis jest niekonstytucyjny. Do dyskusji można natomiast pozostawić sprawę *vacatio legis*.

Z mojej strony chciałbym podkreślić, że wielokrotnie w parlamencie spotykamy się z trybem legislacyjnym, który uniemożliwia rzetelne procedowanie. Spotykamy się z wielkim pośpiechem i dlatego uważam, że dobrze się stało, iż prezydent dostrzega ten problem i wskazuje, że tak być nie powinno. Obywatel musi mieć zaufanie do stanowionego prawa. Nie powinien być zaskakiwany wprowadzanymi regulacjami. Obywatel powinien z odpowiednim wyprzedzeniem dowiedzieć się, jaka jest treść prawa, co oznacza, że musi ono zostać opublikowane. Dwutygodniowy termin od opublikowania to standard, który pozwala obywatelowi zapoznać się z nowymi regulacjami prawnymi. Także instytucje potrzebują odpowiedniego czasu na zapoznanie się z prawem. Nie mam na myśli tej konkretnej ustawy, ale podkreślam, iż instytucje również powinny mieć czas aby przystosować się do wdrożenia ustawowych postanowień.

W związku z powyższym, skłaniałbym się do zajęcia stanowiska, że art. 5 w wyniku znacznego skrócenia *vacatio legis* powinien zostać uznany za niekonstytucyjny. To jest

moja prywatna opinia. Ona odbiega od tej, jaką prezentuje Biuro Analiz Sejmowych, które próbuje wykazać, że chociaż rzeczywiście doszło do skrócenia *vacatio legis*, to jednak nic wielkiego się nie stało i nie można twierdzić, że art. 5 jest niezgodny z Konstytucją RP.

To wszystko. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

To, co robimy z art. 5, panie pośle? Zostawiamy go w takim stanie?

Poseł Stanisław Piotrowicz (PiS):

Moje osobiste zdanie jest takie, że zarówno pan prezydent, jak i prokurator generalny mają rację w tym zakresie. Biuro Analiz Sejmowych stoi jednak na stanowisku, że ten artykuł nie narusza konstytucji. Widać tu wyraźną rozbieżność w poglądach. Uważam, że ten temat wymaga przedyskutowania na posiedzeniu Komisji.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Proszę o zabranie głosu przedstawiciela BAS.

Naczelnik Wydziału Postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym w BAS Marzena Laskowska:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, przed przystąpieniem do rozwinięcia wątku związanego z konstytucyjnością art. 5, który jest końcowym artykułem ustawy nowelizującej, chcę poruszyć zagadnienie dotyczące charakteru opłat pobieranych przez izby wytrzeźwień, w związku z pobytem w nich osób doprowadzonych. Stawki, które były unormowane w rozporządzeniu, określały maksymalną wysokość opłat uiszczanych za pobyt w izbie wytrzeźwień, placówce lub jednostce policji. Termin, który określono jako moment wejścia w życie ustawy nowelizującej, został skorelowany z terminem utraty mocy obowiązującej przez przepisy rozporządzenia i przepisy ustawy upoważniającej do wydania rozporządzenia określającego owe maksymalne kwoty opłat za pobyt w izbie wytrzeźwień, w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, który odroczył termin utraty mocy obowiązującej tych przepisów o dziewięć miesięcy. Z dniem 16 stycznia br. wspomniane przepisy utraciły moc obowiązującą.

Początkowy termin obowiązywania ustawowych przepisów, które określały maksymalną wysokość opłat, został zaprojektowany z myślą o tym, aby nie powstała sytuacja luki w prawie. Ta obawa, niestety, ziściła się w wyniku złożenia przez pana prezydenta wniosku do Trybunału Konstytucyjnego. Innymi słowy, mamy w tej chwili sytuację, w której istnieje duża niepewność prawna w sferze podstaw oraz możliwości pobierania opłata za pobyt w izbach wytrzeźwień w całej Polsce. Jest to istotny problem. W zależności od miasta i stanowiska władz samorządowych opłaty są pobierane lub nie są pobierane, przy czym niektóre izby są zamykane bądź remontowane w związku z tym, że istnieje niepewność prawna, a opłaty, których nie można by wyegzekwować od osób przebywających w izbach wytrzeźwień, obarczałyby budżety samorządowe.

Uwzględniając powyższe, termin wejścia w życie ustawy został zakreślony metodą kalendarzową, ale niestety w sposób niekorzystny z punktu widzenia przebiegu procesu legislacyjnego i uprawnień głowy państwa w tym zakresie. Pan prezydent, formułując zarzuty względem art. 5, nie wskazał jako wzorca kontroli art. 122 mówiącego o terminach i kompetencjach głowy państwa, ale wyłącznie odniósł się do wymogu należytej *vacatio legis* oraz zakazu retroakcji.

Jeżeli chodzi o wymóg *vacatio legis*, to prezydent przeprowadził symulację pokazującą, że gdyby natychmiast, niezwłocznie podpisał ustawę przekazaną mu przez Sejm, a następnie zostałaby ona, również niezwłocznie, opublikowana w Dzienniku Ustaw, to *vacatio legis* wynosiłoby pięć dni i jest to okres zbyt krótki, zważywszy materię regulowaną przez ustawę nowelizującą. W tym zakresie podnosimy, że nowość w systemie prawnym dotyczy jedynie formy aktu, a nie jego treści. Istota nowelizacji polegała na tym, żeby regulacje znajdujące się w rozporządzeniu i dotyczące warunków umieszczania w izbach wytrzeźwień, stosowania środków przymusu bezpośredniego oraz opłat za pobyt zostały przeniesione na szczebel ustawowy. W związku z tym problem związany z długością okresu *vacatio legis* wydaje się nie występować, ponieważ sytuacja prawna

adresatów, osób potencjalnie zatrzymywanych w izbach wytrzeźwień, nie zmieniła się. Ich status miał być jedynie regulowany aktem prawnym innej rangi, tak więc nie było novum relatywnego w sensie materialnym.

Odnosząc się do zarzutu retroakcji, należy powiedzieć, że został on ujęty we wniosku prezydenta w taki sposób, iż wskazywał na wsteczne działanie przepisów w zakresie opłat maksymalnych, pokazując, że ich wysokość została podniesiona. Prezydent stoi na stanowisku, że obecnie, po ziszczeniu się skutków wyroku Trybunału Konstytucyjnego, od 17 stycznia br. nie ma podstawy prawnej do pobierania opłat. Oznacza to, że w okresie pomiędzy momentem utraty mocy obowiązującej a chwilą wejścia w życie ustawy nowelizującej nie ma podstaw do pobierania opłat, ergo wejście retroaktywne ustawy w życie powodowałoby naruszenie z mocą wsteczną praw jednostki w ten sposób, że osoby przebywające w izbach wytrzeźwień musiałyby wstecznie opłacić swój pobyt w okresie, kiedy występowała luka systemowa w prawie.

Biuro Analiz Sejmowych zajmuje stanowisko, zgodnie z którym mamy obecnie do czynienia z podstawami prawnymi do pobierania opłat. Jako przykład, wprawdzie niewymieniony w piśmie, ale używany w trakcie dyskusji i rozważań prowadzonych na posiedzeniu Komisji można wskazać stanowisko władz Warszawy. Uchwała rady miasta w sprawie stawek za pobyt w izbie wytrzeźwień zachowała moc i w dalszym ciągu można te opłaty pobierać. Sejm, uchwalając ustawę i określając termin jej wejścia w życie na dzień 17 stycznia, chciał zapobiec sytuacji, która niestety wystąpiła, że nie istnieje maksymalna, górna wysokość stawki opłaty pobieranej rzez samorządy terytorialne od osób przebywających w izbach wytrzeźwień. Innymi słowy, dziś istnieje nie tylko podstawa prawna w postaci aktów prawnych samorządów terytorialnych do pobierania opłat, ale również nie ma ustawowego lub rozporządzeniowego, powszechnie obowiązującego aktu normatywnego, który określałby maksymalną wysokość stawek za pobyt w izbach wytrzeźwień, co jest bezsprzecznie sytuacją niekorzystną dla jednostek. Stąd, zdaniem Biura Analiz Sejmowych, zachodzi wyjątek wskazywany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, kiedy przyjmowane regulacje posiadają skutek retroaktywny z uwagi na interes adresatów prawa, czyli poprzez przyjęcie rozwiązań prawnych, które są korzystne dla tych adresatów. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję. Kto z państwa chce zabrać głos w tej sprawie? Bardzo proszę, pan poseł sprawozdawca, Stanisław Piotrowicz.

Poseł Stanisław Piotrowicz (PiS):

Dziękuję, panie przewodniczący, ale ja czekam w tej chwili na inne wypowiedzi. Mój pogląd na sprawę już zaprezentowałem. Skoro jednak jestem już przy głosie, to dodam, iż sytuacja obywatela w związku z tą ustawą poprawiła się, a nie pogorszyła. Jest to wynik zakreślenia górnej granicy stawek opłat. Potwierdza to, że zbyt krótkie *vacatio legis* nie spowodowało naruszenia konstytucji.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Mam w takim razie pytanie do pani mecenas. Czy takie vacatio legis jest dopuszczalne, a jeśli tak, to z czego to wynika wprost, z jakiego przepisu?

Naczelnik Wydziału w BAS Marzena Laskowska:

Jeśli mówimy o *vacatio legis*, należy pamiętać, że nie ma wprost wyrażonej normy konstytucyjnej, która określałaby obowiązek *vacatio legis* ani czas jego trwania. 14 dni wynika z ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Jest to reguła, która doznaje wyjątków i *ad casum* Trybunał Konstytucyjny przez pryzmat materii regulowanej w danym akcie określa, jaki czas jest odpowiedni. Rozważania w tej sprawie są prowadzone z punktu widzenia przyjętego we wniosku pana prezydenta, że *vacatio legis* miało wynosić pięć dni. Gdyby prezydent podpisał ustawę niezwłocznie i niezwłocznie zostałaby ona ogłoszona, to właśnie dałoby pięć dni. Ten okres jest za krótki z punktu widzenia ustawy regulującej status prawny jednostki. Nasze stanowisko prezentuje pogląd, że status prawny jednostki się nie zmienił, ponieważ co do meritum miały obowiązywać te same normy, a jedynie miały zostać przeniesione

z poziomu rozporządzenia na poziom ustawy. Tak wygląda argumentacja, jeśli chodzi o *vacatio legis*. Skoro stan prawny, w sensie materialnym, się nie zmienił, to czemu właściwie miałby służyć okres przygotowawczy?

Jeżeli natomiast chodzi o retroaktywność, to został przyjęty inny tok myślenia. Należy zwrócić uwagę na perspektywę opłat, ich charakter i skutki.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Ten wątek, nazwijmy go funkcjonalnym, sprawia, że należało właśnie postąpić tak, a nie inaczej. Czy dobrze zrozumiałem, pani mecenas?

Naczelnik Wydziału w BAS Marzena Laskowska:

Tak, panie przewodniczący. Rozumiem, że również takie były intencje Sejmu, który datę 17 stycznia wybrał nieprzypadkowo na moment wejścia w życie nowych regulacji prawnych.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Widzę, że pani tok rozumowania jest zbieżny z moim. Dziękuję. Udzielam głosu panu posłowi Piotrowiczowi.

Poseł Stanisław Piotrowicz (PiS):

Rzeczywiście, termin 17 stycznia został przyjęty w ustawie dlatego, że właśnie ten termin został określony przez Trybunał Konstytucyjny. Całkowicie jednak zbagatelizowano uprawnienia prezydenta. Poprzez kalendarzowe określenie daty pogwałcono konstytucyjne terminy, co stworzyło prezydentowi możliwość do zaskarżenia ustawy. To jeden aspekt, a drugi jest taki, że w ogóle naruszono termin 21 dni, w okresie których prezydent podpisuje ustawę.

Prezydent wskazuje na tę kwestię. Ustawodawca powinien był przewidzieć, że prezydent będzie potrzebował konstytucyjnego czasu oraz, że może się okazać, iż ustawa nie będzie mogła wejść w życie z określoną datą, ponieważ wniosek zostanie skierowany do Trybunału Konstytucyjnego. Tak właśnie się stało.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Jaki wzorzec konstytucyjny został przywołany na niezgodność tego rozwiązania? Tam jest tylko art. 2, czy jeszcze uprawnienia prezydenta?

Poseł Stanisław Piotrowicz (PiS):

Na pewno jest art. 2, panie przewodniczący.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Pani mecenas, jakie byłyby skutki prawne, gdyby Trybunał uznał, że ten przepis jest niekonstytucyjny?

Naczelnik Wydziału w BAS Marzena Laskowska:

Panie przewodniczący, zanim odpowiem, pozwolę sobie na jedno zdanie *ad vocem*. Jeśli wyjdziemy z założenia, że retroaktywność tych przepisów była dopuszczalna w świetle konstytucji, to wątek dotyczący pogwałcenia uprawnień prezydenta nie wchodzi w ogóle w grę. Prezydent nadal ma 21 dni, ale jeśli przyjmujemy, że ustawa mogła wejść w życie retroaktywnie, to nawet w przypadku skierowania ustawy do Trybunału…

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Zgoda, pani mecenas. To jest jasne. Jeśli Trybunał uważa, że to jest zgodne z art. 2, to pozostałe przepisy są powołane w związku czy wprost? W związku – czy dobrze to rozumiem?

Poseł Stanisław Piotrowicz (PiS):

Pyta pan, panie przewodniczący o pierwszy zarzut?

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Nie, chodzi mi o *vacatio legis*.

Poseł Stanisław Piotrowicz (PiS):

Jeśli chodzi o *vacatio legis*, to tylko art. 2.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Tylko art. 2, a więc, zgodnie z tym, na co wskazywała pani mecenas.

Naczelnik Wydziału w BAS Marzena Laskowska:

Jeśli rozpatrujemy skutki wyroku Trybunału Konstytucyjnego, to proponuję spojrzeć na te dwa zarzuty. Pierwszy dotyczy fragmentu przepisu mówiącego o użyciu innych środków technicznych. Z tym nie ma żadnego problemu. Uznanie zakresowe niekonstytucyjności sprawia, że ustawa mogłaby zostać podpisana z pominięciem fragmentu tego przepisu, który został uznany za niezgodny z konstytucją.

Jeżeli natomiast chodzi o utratę mocy obowiązującej przez art. 5, który określa datę wejścia ustawy w życie, to zdaniem Biura Analiz Sejmowych, w grę wchodzi – i miało to już zastosowanie w przeszłości w stosunku do skutków wyroku Trybunału Konstytucyjnego – reguła ogólna zasad techniki prawodawczej, która mówi, że w przypadku braku wskazania terminu wejścia w życie aktu normatywnego, wchodzi on w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Ustaw. W związku z tym, wnosimy o stwierdzenie przez Trybunał, na wypadek uznania niekonstytucyjności art. 5, braku istnienia nierozerwalnego związku pomiędzy art. 5 – mówiącym o wejściu w życie – a pozostałą częścią ustawy. Wskazujemy, że dzięki temu ustawa mogłaby wejść w życie 14 dni po ogłoszeniu przez Trybunał Konstytucyjny wyroku w Dzienniku Ustaw.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Moim zdaniem, Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnie ostatecznie wątpliwości związane z tą ustawą. Uważam jednak, że pogłębiona analiza BAS wydaje się być godna uwzględnienia.

Jeżeli nie ma więcej głosów w dyskusji, przystępujemy do głosowania stanowiska Komisji. Poprzez głosowanie wyrazicie państwo najpełniej swoje stanowisko. Nie każdy musi przecież wcześniej, publicznie, dzielić się swoją opinią na temat każdej sprawy.

Kto jest za przyjęciem tego projektu? Proszę o podniesienie ręki.

Poseł Jerzy Kozdroń (PO):

Ma pan na myśli stanowisko Biura Analiz Sejmowych, panie przewodniczący?

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Tak, chodzi o to stanowisko. Kto jest za? (12) Dziękuję. Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał? (0) Jednogłośnie. Dziękuję bardzo.

Panie pośle, czy zgodzi się pan reprezentować przed Trybunałem w tej sprawie racje Sejmu?

Poseł Stanisław Piotrowicz (PiS):

Tak, zgadzam się.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy są inne kandydatury? Nie ma. Stwierdzam, że Komisja udzieliła rekomendacji panu posłowi Piotrowiczowi.

Przystępujemy do rozpatrzenia kolejnej sprawy. Sygnatura akt K 37/12, pan poseł Borys Budka. Bardzo proszę, panie pośle.

Poseł Borys Budka (PO):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, ponownie mamy do czynienia z wnioskiem pana prezydenta Komorowskiego. Sprawa dotyczy ustawy uchwalonej w tej kadencji Sejmu. Ma ona dosyć długą nazwę: o spłacie niektórych niezaspokojonych należności przedsiębiorców wynikających z realizacji udzielonych zamówień publicznych. W mediach ta ustawa była określona mianem ustawy o zatorach płatniczych. Ustawa ta miała na celu umożliwienie zapłaty podwykonawcom za zrealizowane przez nich roboty w sytuacji, kiedy nie uczynili tego generalni wykonawcy. Postaram się krótko przedstawić, w czym leży problem.

Ustawa została podpisana przez prezydenta i funkcjonuje w obrocie prawnym około pół roku. Na jej podstawie generalny dyrektor GDDKiA wypłaca podwykonawcom wynagrodzenia, których nie wypłacili im generalni wykonawcy. Prezydent, pomimo że ustawę podpisał, to jednak zakwestionował jej niektóre przepisy. Kwestionuje on m.in. art. 1

ust. 1 ustawy w związku z art. 4 i art. 3 ustawy, art. 5 ust. 3 zdanie 1 ustawy, art. 12 w związku z art. 14 i art. 15 ustawy. Powołane są różne wzorce konstytucyjne.

Stanowisko Biura Analiz Sejmowych, które częściowo podzielam, mówi o tym, że w pewnej części będziemy proponować umorzenie postępowania z racji braku możliwości wydania wyroku. Może przedstawię, bardzo krótko, dla większej przejrzystości, gdzie pan prezydent zarzuca ustawie niekonstytucyjność, później wskażę wzorce kontroli i zaprezentuję konkluzje.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Przepraszam, panie pośle, ale czy my jesteśmy w jakimś punkcie za niekonstytucyjnością tych zapisów?

Poseł Borys Budka (PO):

Nie, panie przewodniczący.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czyli, wnosimy o umorzenie lub uznanie za zgodne z konstytucją, zgadza się?

Poseł Borys Budka (PO):

Tak, panie przewodniczący.

Specjalista w BAS Andrzej Herbet:

Bardzo przepraszam, panie pośle, ale w jednym punkcie się zgadzamy zakresowo.

Poseł Borys Budka (PO):

Tak, rzeczywiście, w jednym punkcie zakresowo się zgadzamy. Być może procedowanie Komisji będzie szybsze, gdy od razu przedstawiciel BAS zaprezentuje, w którym miejscu zgadzamy się ze skarżącym.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

W przypadku tej ustawy również nasuwa się pytanie dotyczące skutków prawnych. Jest rzeczą oczywistą, że takich ustaw powinniśmy starać się unikać. Nie ma o czym w ogóle dyskutować. Nie podlega także dyskusji, że stanęliśmy pod ścianą i nie wiadomo do końca, co to spowodowało.

Bardzo proszę, wysłuchajmy stanowiska Biura Analiz Sejmowych.

Specjalista w BAS Andrzej Herbet:

Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, postaram się przedstawić sprawę w sposób, jaki zaproponował pan poseł Budka. Wniosek prezydenta zawiera trzy grupy zarzutów. Po pierwsze, zarzuty dotyczące art. 1, 3 i 4 ustawy. Są to przepisy określające zakres podmiotowy i zakres przedmiotowy ustawy. Prezydent, działając trochę na podstawie zasady, że lepsze jest wrogiem dobrego, uważa, iż Sejm powinien uchwalić akt prawny, który kwestię zatorów płatniczych unormowałby w sposób ogólny, uniwersalny. Pan prezydent kwestionuje zasadność ograniczenia ochrony przyznanej przez tę ustawę dla pewnej kategorii przedsiębiorców, w tym przypadku podwykonawców, i to w sytuacji, gdy zamawiającym jest Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad.

Drugi zarzut dotyczy art. 5 ust. 3 ustawy. W zasadzie ogranicza się on jedynie do fragmentu przepisu, w którym upoważnia on generalnego dyrektora – nie nakazuje, ale jedynie upoważnia – do dokonania ogłoszenia o otwarciu listy wierzytelności w sytuacji, gdy pierwsze zgłoszone wierzytelności nie przekraczają 3% wartości zamówienia publicznego.

Trzecia grupa zarzutów to zarzuty dotyczące art. 12, 14 i 15, a więc przepisów, które określają moment wejścia w życie ustawy i zakres czasowy jej stosowania. Zgodnie z przedstawionym projektem stanowiska, uznajemy w jednym punkcie trafność zarzutu wnioskodawcy. Proponujemy przyjąć, że art. 12 w związku z art. 14 i 15 ustawy w zakresie, w jakim dotyczy wnioskodawcy, wobec którego ogłoszono upadłość przed dniem wejścia w życie ustawy, jest niezgodny z art. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Stosowanie tych trzech przepisów powoduje, że w sytuacji, w której upadłość przedsiębiorcy, generalnego wykonawcy została ogłoszona przed dniem wejścia w życie ustawy nie zmienia tego, iż złożone przez niego zabezpieczenie

należytego wykonania umowy – jeżeli zostało złożone w pieniądzu – nie wchodzi do masy upadłościowej. Inaczej mówiąc, ta norma w tej części powoduje, że ze skutkiem wstecznym, retroaktywnym, z masy upadłości zostałaby wyłączona pewna część majątku generalnego wykonawcy. Trudno jest znaleźć argumenty przemawiające za konstytucyjnością takiego rozwiązania.

W związku z tym, o czym mówił pan przewodniczący, chcę podkreślić, że z naszych informacji uzyskanych w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad wynika, iż jest to problem o charakterze teoretycznym. Ze względu na wysokość zawieranych kontraktów nie składa się dziś zabezpieczenia należytego wykonania umowy w pieniądzu. Stosuje się inne formy zabezpieczeń, takie jak gwarancje bankowe, akredytywy albo gwarancje ubezpieczeniowe. Skutki stwierdzenia niekonstytucyjności nie przekładałyby się na rzeczywistość, to znaczy nie niosłyby ze sobą praktycznych konsekwencji.

W pozostałym zakresie, z różnym uzasadnieniem, ale także ze świadomością tego, o czym wspomniał pan przewodniczący, że jakkolwiek mamy do czynienia z aktem prawnym dalekim od doskonałości, to jest to jednak akt prawny stosowany od wielu miesięcy, na podstawie którego nastąpiła wypłata świadczeń w wysokości zbliżającej się w tej chwili do 50 mln zł. Poza tym jest to akt prawny, który w gruncie rzeczy ma charakter uzupełniający podstawowy mechanizm ochrony podwykonawców, jakim są przepisy Kodeksu cywilnego i wprowadzona przez te przepisy solidarna odpowiedzialność inwestora i generalnego wykonawcy. Na tej podstawie wnosimy o uznanie, że przepisy, zwłaszcza te, które określają zakres przedmiotowy i podmiotowy ustawy, są zgodne z przywołanymi wzorcami kontroli.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Mam jeszcze jedno pytanie. Gdyby Trybunał uwzględnił wniosek prezydenta w całości, to czy byłaby podstawa, aby żądać zwrotu świadczeń od osób, które uzyskały już pieniądze na podstawie tej ustawy?

Specjalista w BAS Andrzej Herbet:

Odpowiadając *ad hoc*, bez pogłębionej analizy, wydaje mi się, że można by bronić takiego stanowiska. Byłoby to świadczenie nienależne.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Rozumiem. W tej chwili postępowania na mocy tej ustawy toczą się cały czas, prawda? Nadal występują wierzyciele, którzy zgłaszają roszczenia zaspokajane na podstawie tej ustawy. Zgadza się?

Specjalista w BAS Andrzej Herbet:

Czy mógłby pan powtórzyć pytanie, panie przewodniczący?

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy nadal są zgłaszane roszczenia, które są zaspokajane na podstawie tej ustawy?

Specjalista w BAS Andrzej Herbet:

Tak, panie przewodniczący, te procedury są w toku.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czyli, jeśli wniosek prezydenta zostałby uwzględniony w całości nie byłoby podstaw do zaspokojenia tych roszczeń. Dobrze rozumuję?

Specjalista w BAS Andrzej Herbet:

Generalnie tak, ale odpowiem w sposób następujący. Niewątpliwie, walorem propozycji optującej za konstytucyjnością tych przepisów jest możliwość wypłacania roszczeń. Gdyby jednak Trybunał doszedł do odmiennego przekonania niż ustawodawca, to po stronie Trybunału znajdzie się ciężar określenia w jakim, precyzyjnie, zakresie uznaje te przepisy za niekonstytucyjne. Poza tym, uważam że wówczas należałoby optować za konkretnym określeniem skutków takiego wyroku, zwłaszcza w odniesieniu do możliwości żądania zwrotu spełnionych już świadczeń.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Panie pośle, zwracam się w tej chwili do pana posła Budki, czy podziela pan uwagi BAS?

Poseł Borys Budka (PO):

Tak, panie przewodniczący. Jedynie należałoby się zastanowić nad skutkami takiego orzeczenia, ale tego nie ma w uwagach. Warto byłoby rozważyć, czy jako skutek wystąpi obowiązek zwrotu środków, ale to w tej chwili jest poza stanowiskiem BAS. Jeśli chodzi o samo stanowisko, to je podzielam i wnoszę o przyjęcie go w zaproponowanym brzmieniu.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję. Czy ktoś państwa ma jeszcze jakieś uwagi do omawianej sprawy o sygnaturze akt K 37/12? Nie widzę chętnych do zabrania głosu. Przystępujemy do głosowania.

Kto jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (12) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (0) Stwierdzam, że Komisja przyjęła stanowisko jednogłośnie. Projekt wyjaśnień został przyjęty. Czy chce pan, panie pośle, reprezentować Sejm w tej sprawie?

Poseł Borys Budka (PO):

Tak, panie przewodniczący.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję. Czy są inne propozycje? Nie ma. Stwierdzam, że Komisja udzieliła rekomendacji panu posłowi Borysowi Budce.

Przechodzimy do kolejnej sprawy. Sygnatura akt P 40/12. Pan poseł Andrzej Dera, bardzo proszę.

Poseł Andrzej Dera (SP):

Rzecz dotyczy pytania Naczelnego Sądu Administracyjnego. Sprawa, wbrew pozorom, jest bardzo prozaiczna. Dotyczy art. 14 ust. 4 ustawy z 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności. Przywołany artykuł mówi w ten sposób: „W przypadku małżonków oraz podmiotów będących współposiadaczami gospodarstwa rolnego nadaje się jeden numer identyfikacyjny. Numer identyfikacyjny nadaje się temu z małżonków lub współposiadaczy, co do którego współmałżonek lub współposiadacz wyrazi oficjalną zgodę”.

W tej sprawie mamy wniosek o umorzenie, w pierwszej części. Czego dotyczy konflikt? Problem dotyczy sytuacji, w której istnieje rozdzielność majątkowa. W takim stanie rzeczy, każdy pracuje na swoją korzyść, posiada własną gospodarkę finansową itd., natomiast przepis z tej ustawy tego nie reguluje, nie dostrzega. Mówi on bowiem wprost, że numer identyfikacyjny przysługuje tylko jednemu z małżonków. W związku z tym występuje szereg problemów natury faktycznej, nie tylko prawnej. Dysponujemy konkretnym przykładem. Mamy związek małżeński, od 1996 r. oparty na rozdzielności majątkowej. Ci państwo wystąpili o nadanie numeru identyfikacyjnego współmałżonkowi. Numeru nie otrzymali, ponieważ przepis mówi wprost, że w przypadku małżonków nadaje się tylko jeden numer. Tak więc im odmówiono, sprawa przeszła wszystkie szczeble odwoławcze, była w sądzie wojewódzkim i trafiła do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Wniosek jest o umorzenie. Osobiście mam wątpliwości, czy się upierać przy wniosku o umorzenie. Zostały podane argumenty, przy pomocy których wniosek o umorzenie można uzasadnić, ja tego nie kwestionuję. Można by rzecz rozstrzygnąć w drodze wykładni. Artykuły Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego mówią wprost, wszystko jest opisane i nie ma żadnego dylematu natury prawnej. Jednak generalnie NSA opiera się na wykładni literalnej, ale sądy wojewódzkie rozpatrują to szerzej. Problem rzeczywiście istnieje i nie ma on charakteru teoretycznego, jest, jak najbardziej, praktyczny.

W przypadku tej sprawy zetknęliśmy się z konkretnym przepisem, który mówi wprost, a dotychczasowa praktyka też pokazuje, że jest on traktowany literalnie i stosowany wprost. Nie przyjmuje się argumentacji, że skoro kodeks rodzinny przewiduje inne rozwiązania, to można wyinterpretować prawo drugiego małżonka do posiadania numeru identyfikacyjnego. Większość urzędników patrzy na sprawę w prosty sposób. Mają przepis mówiący o jednym numerze, dlatego rozdzielność ich nie interesuje. Taka jest przyczyna tej sprawy.

W pierwsze części mamy wniosek o umorzenie i jestem w stanie go zreferować, ponieważ zawiera konkretne argumenty, wykładnia powinna być kompleksowa itd. Zgadzam się z tym i tego nie kwestionuję. Twierdzę jedynie, że praktyka w tę stronę nie idzie. Teoretycznie możemy mówić, jak powinno być, ale praktyka pokazuje, że rzeczywistość jest inna. Jeśli chodzi o samą praktykę, to uważam, że nie ma czego komentować. Nadal reprezentujemy stanowisko, że jest to niezgodne w tym zakresie, w jakim uniemożliwia nadanie małżonkom osobnych numerów identyfikacyjnych w sytuacji, gdy nie ma między nimi ustroju rozdzielności majątkowej i małżeńskiej i prowadzenia przez każdego z nich odrębnego gospodarstwa rolnego jest niezgodne z art. 2 i art. 32 Konstytucji RP. Moim zdaniem, do tej kwestii nie ma żadnych wątpliwości natury prawnej.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Jakie wzorce konstytucyjne zostały podane, panie pośle?

Poseł Andrzej Dera (SP):

Art. 2 i art. 32.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Art. 2 i art. 32. A artykuły dotyczące rodziny?

Poseł Andrzej Dera (SP):

Jest napisane, panie przewodniczący, że jest zgodny z art. 18.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Jest zgodny z art. 18.

Poseł Andrzej Dera (SP):

Tak, ale tam jest jedynie przepis o tym, że rodzina jest najwyższym dobrem i że to jest związek mężczyzny i kobiety. Nic więcej.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Ale ktoś podał, że jest niezgodny z art. 18.

Poseł Andrzej Dera (SP):

To Naczelny Sąd Administracyjny w pytaniu prawnym podniósł tę kwestię.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

W tej chwili przyszło mi to głowy takie spostrzeżenie, że może to być forma swoistej dyskryminacji. W tej chwili małżeństwo znajduje się bowiem w gorszej sytuacji niż związek nie będący małżeństwem.

Poseł Andrzej Dera (SP):

To nie jest jedyny taki przypadek, panie przewodniczący. Podobnie jest z opieką społeczną. Osoba samotna dostaje świadczenie, a będąca w związku małżeńskim już nie.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Zastanawiam się, czy w związku z tym nie powinniśmy założyć jakiegoś ruchu protestacyjnego. Małżonkowie nie mogą posiadać odrębnych numerów identyfikacji podatkowej. Dosyć dziwna sytuacja.

Poseł Andrzej Dera (SP):

Generalna zasada, panie przewodniczący, mówi, iż małżonkowie są traktowani jako jeden podmiot. Przyjmuje się założenie, że skoro jest to małżeństwo, to wszystko robi wspólnie. Ustawodawca nie przewidział jednak sytuacji, które są unormowane przez prawo rodzinne. Kodeks rodzinny daje możliwość wyboru, jeśli chodzi o gospodarkę finansową. Tworzymy jedną rodzinę, ale finansowo – z różnych względów – jesteśmy odrębnymi podmiotami. Taka ewentualność nie została przewidziana.

Gdyby praktyka rzeczywiście była taka, że uwzględnia się przepisy kodeksu rodzinnego, który mówi wprost, że można z takich regulacji skorzystać, to wystarczyłoby jedynie okazać dokument o rozdzielności majątkowej lub separacji. W takiej sytuacji, urzędnik powinien przestać dyskutować, uznać że to jest obowiązujące prawo i nadać

człowiekowi numer identyfikacyjny. To wszystko. Niestety, urzędnicy czytają przepisy wprost, a tam jest napisane, że nadaje się jeden numer identyfikacyjny.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Panie pośle, częściowo odpowiedział pan na nurtujące mnie pytania. Chciałbym jednak dopytać teraz panią mecenas. Dlaczego pani uważa, że ten przepis jest zgodny z art. 18?

Specjalista w BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Zacznę od tego, że przepis, o którym tak ciekawie dyskutujemy, wszedł w życie w 2003 r. Problem pojawił się zaś dopiero w 2010 r. bądź nawet w 2009 r. i wynika z orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego. Pomiędzy rokiem 2003 a rokiem 2009 wszyscy zainteresowani w całym naszym kraju, także ci państwo, o których wspominał pan poseł Dera, byli wpisani oboje do ewidencji producentów rolnych, tak żona, jak i mąż. Każdy posiadał oddzielny numer identyfikacyjny. W roku 2009 Naczelny Sąd Administracyjny wydał wyrok, w którym stwierdził, że skoro w tym przepisie mówi się o małżeństwie, to bez względu na fakt, czy mamy rozdzielność majątkową lub żyjemy w separacji, małżeństwo jest kategorią bezwzględnie obowiązującą i nie ma znaczenia reżim majątkowy pomiędzy małżonkami.

Co się zaczyna dziać od 2009 r.? Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa podejmuje decyzję, że będzie rejestrować tylko jednego małżonka, a drugiemu małżonkowi odmawiają wpisania do ewidencji producentów rolnych i nadania numeru identyfikacyjnego, nawet w przypadku istnienia rozdzielności majątkowej lub separacji pomiędzy małżonkami. Czym to skutkuje? Jeżeli jeden z małżonków w sytuacji, kiedy posiadają rozdzielność majątkową chciałby uzyskać dopłatę, to nie może samodzielnie wystąpić z wnioskiem o płatność obszarową. Jedyny sposób w jaki może to uczynić, to za pośrednictwem drugiego małżonka. Na początku wnosimy o umorzenie, ponieważ uważamy, że ten problem NSA mógłby rozstrzygnąć samodzielnie wydając uchwałę wykładniczą w powiększonym składzie. W takiej uchwale NSA mógłby przyjąć, że jeśli każdy z małżonków posiadających rozdzielność majątkową prowadzi samodzielne gospodarstwo rolne, to spełnia definicję producenta rolnego i na tej podstawie wpisujemy go do ewidencji producentów rolnych. Tak było kiedyś. W przypadku małżonków prowadzących wspólnie gospodarstwo rolne ujawniany w ewidencji jest tylko jeden z nich.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

W tym przypadku mamy do czynienia z pytaniem, zgadza się?

Poseł Andrzej Dera (SP):

Tak, panie przewodniczący.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

A jak wygląda sytuacja tych osób, którymi posłużył się pan, podając przykład ?

Poseł Andrzej Dera (SP):

Jest to małżeństwo, które posiada rozdzielność majątkową od 1996 r.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Jeżeli tak, to dlaczego pani uważa, pani mecenas, że jest to zgodne z art. 18?

Specjalista w BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Chodzi o ten konkretny przypadek i konstytucyjną ochronę małżeństwa? Jeśli tak, to w tym konkretnym przypadku przepis ten wymaga współdziałania pomiędzy małżonkami, nawet jeśli mają orzeczona separację. Bez względu na ich sytuację muszą ze sobą współdziałać, jeżeli posiadają gospodarstwo rolne. Ten przepis działa więc na korzyść małżeństw, tak jak interpretuje go zresztą Naczelny Sąd Administracyjny. NSA uzasadnienie swojego pytania prawnego oparł na przypuszczeniu, że może to godzić w dobro rodziny, zwiększać liczbę rozwodów i prowadzić do tego, że rolnicy nie będą zawierali małżeństw. W naszym stanowisku pokazujemy, że te sprawy się ze sobą nie wiążą. Na podstawie statystyk GUS wykazujemy, że liczba małżeństw wśród rolników wzrosła, a nie zwiększyła się liczba rozwodów.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dobrze. W takim razie, wyobraźmy sobie, że sędzia Trybunału Konstytucyjnego zadaje panu posłowi Derze pytanie w trakcie rozprawy: czy gdyby pomiędzy tymi małżonkami doszło do separacji, to czy zainteresowana osoba uzyskałaby to, o co jej chodzi, czyli osobny numer identyfikacyjny?

Specjalista w BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Nie.

Poseł Andrzej Dera (SP):

Nie. Zgodnie z dzisiejszym orzecznictwem separacja nie ma znaczenia. Dopiero skutkuje rozwiązanie małżeństwa.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czyli najpierw musieliby się rozwieść. Zgadza się?

Specjalista w BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Wojewódzkie sądy administracyjne mówią w sposób następujący: należy przyznać osobny numer dla każdego, ale Naczelny Sąd Administracyjny twierdzi: przyznajemy tylko jeden numer dla małżeństwa, ponieważ tak wynika wprost z przepisów.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Pani mecenas, czy to nie jest tworzenie stanu prawnego, który sprzyja rozwodom? Czy to zbyt daleko idący wniosek?

Specjalista w BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Myślę, że numer identyfikacyjny w ewidencji nie jest powodem do brania rozwodu, panie przewodniczący.

Poseł Andrzej Dera (SP):

Moim zdaniem, wszystko jest kwestią możliwych korzyści, ale uważam, że problem leży gdzieindziej. Jeśli mówimy o ewidencji, to mamy na myśli sytuację, gdy grunty, np. 40 ha małżonkowie posiadają łącznie, na każde z małżonków przypada 20 ha i oni dostaną należne pieniądze z tytułu posiadania tych gruntów. Problem polega na tym, że z jednej strony, skoro ktoś posiada rozdzielność, to powinien prowadzić własna gospodarkę, ale z drugiej strony musi to czynić wspólnie z małżonkiem, z którym posiada rozdzielność majątkową. Na tym polega niespójność. Przepis zmusza osoby mające rozdzielność do wspólnego rozliczania się.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję za udzielone wyjaśnienia. Widzę, panie pośle i pani mecenas, że jesteście oboje przekonani do swoich racji i znacie sprawę znakomicie.

Poseł Andrzej Dera (SP):

Nie jestem wprawdzie rolnikiem, ale kwestie małżeńskie znam dość dobrze.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Tu nie chodzi tylko o rolników. Taka sytuacja może mieć również miejsce przy prowadzeniu wspólnej kancelarii adwokackiej. Chyba jednak przesadziłem z tym przykładem. Sytuacja prawna byłaby jednak zupełnie inna.

Poseł Andrzej Dera (SP):

Jeśli można, panie przewodniczący, to chciałbym dodać jeszcze jedno zdanie. Mogę bronić postawionej tezy, ponieważ zgadzam się panią mecenas. Istota problemu polega na tym, że – tak, jak pani powiedziała – wcześniej była interpretacja i nie było kłopotu. Problem pojawił się wraz z orzeczeniem NSA. W tej chwili problem istnieje i jest istotny. Skoro coś było, a teraz tego nie ma, to nie wiem, jak może zachować się Trybunał. Może powiedzieć, np. uważamy, że jest tak i tak i sprawę pozostawiamy, a może także określić, co dalej.

Specjalista w BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Argumentacja jest zawarta w naszym stanowisku, panie pośle.

Poseł Andrzej Dera (SP):

Nie kwestionuję tej argumentacji, pani mecenas. Nie można się w niej do czegokolwiek przyczepić. W normalnym państwie wystarczyłoby urzędnikowi, że jeśli osoba spełnia kryteria z innej ustawy, w postaci rozdzielności, to się jej nadaje nowy numer i koniec sprawy. Jednak u nas praktyka wygląda tak, że tym osobom odmawia się nadania numeru. Wcześniej mieli numer, a teraz go nie mają. Na tym polega problem. Zwracam też państwa uwagę, że ta sprawa przebyła całą drogę administracyjną. Regionalny ośrodek rolniczy odmówił, podtrzymał swoją decyzje przy odwołaniu, potem był sąd wojewódzki, a teraz pytanie otrzymał Naczelny Sąd Administracyjny. Co z tym zrobić? Ci, którzy wywołali burzę pytają się na koniec Trybunału Konstytucyjnego, czy jest to zgodne z konstytucją? *De facto* mamy do czynienia z taką właśnie sytuacją.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Moim zdaniem, Trybunał z satysfakcją wyda orzeczenie w sprawie pytania Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Dziękuję za twórczą dyskusję. Czy ktoś jeszcze chciałby zabrać głos lub zadać pytanie? Nie widzę zgłoszeń. Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? Dziękuję. Stwierdzam, że Komisja przyjęła stanowisko jednogłośnie. Nie było głosów przeciwnych ani wstrzymujących się.

Czy pan poseł Dera wyraża zgodę na reprezentowanie Sejmu przed Trybunałem?

Poseł Andrzej Dera (SP):

Tak, panie przewodniczący, o ile oczywiście dojdzie do rozprawy przed Trybunałem. Ostatnio mam takie szczęście, że moje sprawy są umarzane.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

W ostatnim czasie Trybunał raczej odchodzi od umarzania spraw. Był czas, kiedy posługiwano się tym rozwiązaniem na szeroką skalę, ale ostatnio jest inaczej. Mam wrażenie, że może pan mieć szczęście i sprawa zostanie rozpatrzona.

Przechodzimy do rozpatrzenia kolejnej sprawy. Jest z nami pani poseł Beata Kempa. Zajmiemy się więc w tej chwili sprawą o sygnaturze SK 61/12. Bardzo proszę, pani poseł.

Poseł Beata Kempa (SP):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa dotyczy uchwał prezydium Państwowej Komisji Akredytacyjnej. Skarga konstytucyjna została wystosowana przez Wyższą Szkołę Handlu i Finansów Międzynarodowych im. Fryderyka Skarbka w Warszawie. Rzecz dotyczy oceny kształcenia, a w związku z tym wydawania przez prezydium Państwowej Komisji Akredytacyjnej uchwał orzekających o dobrym lub złym kształceniu w danej szkole. Sprawa dotyczy zgodności z art. 78 Konstytucji RP. Skarżący podnosi, że od uchwały Państwowej Komisji Akredytacyjnej nie ma porządnej możliwości odwołania się, dlatego że tak naprawdę rozstrzygnięcie po wniesieniu odwołania, podejmuje ten sam organ, zatem nie jest zachowana dewolutywność w myśl art. 78 Konstytucji.

W wywodzie jest uwzględniony fakt zmiany przepisów od chwili złożenia skargi do dnia dzisiejszego. Wykazano w nim stan, iż jednak uchwała prezydium Państwowej Komisji Akredytacyjnej jest zgodna z art. 78 Konstytucji, albowiem – mówiąc pokrótce – odwołanie następuje do Komisji Akredytacyjnej, do całej komisji, nie do prezydium. Oczywiście, były tam zastrzeżenia, że prezydium jest – w mojej ocenie – dość szerokie i osoby, które brały udział w rozstrzygnięciu, czyli w podejmowaniu uchwały, np. niekorzystnej dla danej szkoły, mogą brać udział w rozstrzyganiu w tej samej sprawie. Tu dewolutywność zostaje naruszona. Tym niemniej, wychodząc od charakteru tej uchwały, jako aktu prawnego, w powiązaniu z przepisami procedury Kodeksu postępowania administracyjnego, w projekcie stanowiska dochodzimy do wniosku, że art. 52 ust. 2 i 3 ustawy o szkolnictwie wyższym jest zgodny z art. 78 Konstytucji, ponieważ kwestie tego odwołania zostały zawarte też w odrębnej ustawie.

Panie przewodniczący, dwukrotnie czytałam ten wywód, miałam trochę wątpliwości co do tego, czy prezydium, które podejmuje uchwałę, nie jest jednak zbyt szerokie, bo potem podejmowanie decyzji w gronie całej komisji może naruszać zasadę dewolutywności. Mam wątpliwości, więc prosiłabym eksperta o dokładną analizę, doprecyzo-

wanie, łącznie ze zmianą przepisów prawa i powiązaniem z Kodeksem postępowania administracyjnego i tam instytucją ponownego rozpatrzenia sprawy, co również było przytaczane. Proszę Komisję o dyskusję, ponieważ mam mieszane uczucia w tej sprawie. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):
Czy propozycja stanowiska jest na zgodność?

Poseł Beata Kempa (SP):
Tak, propozycja stanowiska zakłada zgodność.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):
Jaki artykuł konstytucji jest przywołany?

Poseł Beata Kempa (SP):
Art. 78 Konstytucji.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):
Proszę.

Specjalista w BAS Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:
Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz, Biuro Analiz Sejmowych. Panie przewodniczący, szanowni państwo, generalnym zarzutem, jaki sformułowała skarżąca wobec zakwestionowanej regulacji, jest to, że postępowanie inicjowane wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy nie jest prowadzone przez inny niż Państwowa Komisja Akredytacyjna organ i uchwały zapadające na skutek wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy są podejmowane przez te same osoby, które wydały zaskarżoną uchwałę. Przede wszystkim należy podkreślić, że zakwestionowana regulacja normuje tryb weryfikacji uchwały prezydium Państwowej Komisji Akredytacyjnej, która wyraża ocenę jakości kształcenia w danej szkole wyższej. Ten tryb polega na tym, że strona niezadowolona z uchwały prezydium może zwrócić się z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Jakkolwiek wniosek swój kieruje do komisji, to w świetle ust. 3 wniosek ten jest rozpatrywany na wspólnym posiedzeniu zespołu i prezydium komisji, ze wskazanym terminem, nie dłuższym niż 2 miesiące od dnia otrzymania wniosku.

Faktycznie jest tak – i tu należy przyznać racje skarżącej – że wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy na gruncie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym nie ma charakteru środka zaskarżania o charakterze dewolutywnym, niemniej na przestrzeni lat w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ukształtowało się stanowisko, że dewolutywność jest cechą pożądaną konstytucyjnie, jeśli chodzi o środki zaskarżania, jednak w pewnych sytuacjach brak tej cechy dewolutywności nie przesądza o tym, że mamy do czynienia z regulacją niekonstytucyjną, ponieważ tzw. sprawiedliwość proceduralna, która zakłada dewolucję kompetencji do rozpoznania środka zaskarżenia, może być osiągnięta również za pomocą innych mechanizmów, na które wskazujemy w projekcie stanowiska. W ostatnim wyroku Trybunału Konstytucyjnego, który dotyczył administracyjnych środków zaskarżania, w sprawie o sygnaturze SK 3/11, gdzie chodziło o organ monokratyczny, Trybunał stwierdził, że w przypadku uzasadnionego organizacyjnie spłaszczonego toku instancji, czyli faktu wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, konieczne jest stworzenie innych gwarancji procesowych, które będą rekompensować brak dewolucji kompetencji do rozpoznania środka zaskarżenia.

W projekcie stanowiska wskazujemy, że ta regulacja środka zaskarżenia uchwały prezydium Państwowej Komisji Akredytacyjnej spełnia wszystkie inne pożądane konstytucyjnie przesłanki, które kwalifikują taki środek zaskarżenia jako zgodny z Konstytucją RP, dlatego że mamy do czynienia z realnym dostępem do tego środka zaskarżenia, ponieważ przesłanką do skorzystania z niego jest jedynie niezadowolenie strony.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):
Przepraszam, że przerwę. Najpierw rozpatruje to jaki skład?

Specjalista w BAS Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:
Czternastoosobowe prezydium Państwowej Komisji Akredytacyjnej.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

A odwołanie?

Specjalista w BAS Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:

Ten sam skład osobowy. Ale jest to *signum specificum* wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Jak wywodził Trybunał w sprawie P 57/07 czy w sprawie SK 3/11, czasami taka konstrukcja jest uzasadniona względami strukturalnymi, ponieważ nie ma organu wyższego stopnia, który można wskazać.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Bo to jest wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, czyli kończy to sprawę. Nie ma procedury odwoławczej, tylko wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Specjalista w BAS Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:

Jest to podobna konstrukcja do wniosku o rozpatrzenie sprawy z art. 127 § 3 k.p.a., gdzie w pewnych sytuacjach, gdy nie można wskazać w strukturze administracji publicznej organu wyższego stopnia, np. w wypadku decyzji podejmowanych przez ministrów w pierwszej instancji. Czasami w przepisach ustawy stosuje się konstrukcję ponownego rozpatrzenia sprawy, będącą środkiem zaskarżenia, o którym mowa w art. 78 Konstytucji RP.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy od tej decyzji jest możliwość skargi do sądu administracyjnego?

Specjalista w BAS Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:

Nie ma takiej możliwości ze względu na charakter takiej uchwały, ponieważ jest to uchwała przesądzająca tylko o jakości kształcenia, ale negatywna uchwała, co jest ważne dla niniejszej sprawy, jest ustawową przesłanką do wyłączenia uprawnień do prowadzenia kształcenia na danym kierunku albo ograniczenia tego uprawnienia szkoły wyższej. Decyzję finalną w tej materii podejmuje minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Proszę, pani poseł.

Poseł Beata Kempa (SP):

W nawiązaniu do ostatniego zdania pani mecenas, chcę powiedzieć wyraźnie, że w przypadku wydania negatywnej decyzji bez możliwości odwołania się do innego składu, najlepiej wyższego rzędu w tej sprawie podmiot spotykają poważne konsekwencje. Chodzi o uczelnię i studentów, którzy podjęli w niej naukę. Minister podejmuje decyzję, mając negatywną opinię, więc zawiesza albo cofa uprawnienia do prowadzenia tej uczelni. To naprawdę bardzo poważna konsekwencja.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję. Przepraszam panią, bo przerwałem pani w pewnym momencie. Jeśli uważa pani, że trzeba jeszcze podać jakieś argumenty w tej sprawie, to proszę.

Specjalista w BAS Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:

Uważam, że warto byłoby doprecyzować charakter prawny uchwały prezydium Państwowej Komisji Akredytacyjnej, bo uchwała negatywna – na takiej się skupmy – nie indywidualizuje stosunku administracyjno-prawnego i nie przesądza o prawach i obowiązkach, ale staje się normatywną przesłanką, którą ma obowiązek uwzględnić minister, orzekając w danym przypadku o odjęciu uprawnień do prowadzenia kształcenia na danym kierunku lub o ograniczeniu tych uprawnień. Niemniej dopiero w takiej sytuacji, gdy minister podejmie decyzję, dochodzi do ingerencji w prawa szkoły wyższej. Ponadto taka decyzja podlega już kontroli sądowej. Wcześniej, z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, minister może również badać taką sprawę.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Ale wtedy jest to decyzja ministra.

Specjalista w BAS Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:

Zgadza się, ale oparta na stanie faktycznym stwierdzonym w uchwale prezydium komisji.

Na jedno chciałabym jeszcze zwrócić uwagę. Wynikające z prawa o szkolnictwie wyższym ukształtowanie środka zaskarżenia podyktowane jest nie tylko aspektami strukturalnymi, tzn. brakiem organu wyższego stopnia, ale również kwestiami kompetencyjnymi, ponieważ w świetle przepisów ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, potwierdzonych orzecznictwem sądów administracyjnych, nie istnieje organ, któremu można by powierzyć kompetencje do oceny jakości kształcenia, ponieważ ona należy wyłącznie do Państwowej Komisji Akredytacyjnej. Z tego względu w Prawie o szkolnictwie wyższym skorzystano z mechanizmu, analogicznie jak w k.p.a., wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję. Czy ktoś jeszcze chciałby zabrać głos, zadać pytanie? Nie widzę.

Pani poseł, ostatni głos należy do pani.

Poseł Beata Kempa (SP):

Jestem takiego zdania, że jeśli mielibyśmy pozostawić zgodność z art. 78, uznając że decyzja ministra jest do zaskarżenia, choć ma on koronny dowód w postaci uchwały prezydium, czyli opinii merytorycznej komisji akredytacyjnej, jeśli tu nie ma możliwości odwołania, to mam naprawdę spore wątpliwości. Sąd administracyjny nie będzie badał merytoryczności.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Zrozumiałem to w ten sposób, że minister wydaje decyzję obligatoryjnie na podstawie uchwały tego gremium. Nie dokonuje on dodatkowego badania, tylko podejmuje uchwałę na podstawie opinii komisji. Tym samym skarga, która idzie do sądu administracyjnego, jest skargą na decyzję ministra, ale w pewnym sensie jest skargą na decyzję Państwowej Komisji Akredytacyjnej. Przywołany jest jednak tylko art. 78 Konstytucji.

Myślę, że możemy to przyjąć, chociażby z tego względu, żeby nie poszerzać sytuacji, w których takie działania quasi-sądowe są obligatoryjne.

Poseł Beata Kempa (SP):

Panie przewodniczący, a gdyby jeszcze rozszerzyć to uzasadnienie – zgodnie z opinią pani mecenas – o ten charakter prawny decyzji?

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dobrze, może pani poseł wstrzyma się, jeszcze zastanowi nad tą sprawą. Kto jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (7) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał? (1)

Proponuję Komisji, abyśmy sprawę reprezentacji tutaj odwlekli, chyba że pani poseł już dziś się zadeklaruje. Chcę, aby miała pani czas na zastanowienie się nad tym.

Poseł Beata Kempa (SP):

Jeśli można, to bardzo o to proszę. Na następnym posiedzeniu.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dobrze, dziękuję pani mecenas i pani poseł. Dobrze, że mamy wątpliwości w niektórych sprawach.

Jeżeli chodzi o sprawę pana posła Pahla, to mamy ją dzisiaj omówić, czy też jest zastrzeżenie, żeby jej nie omawiać? Omówić? Bardzo proszę, sprawa K 34/12. Jest to sprawa dotycząca postępowania karnego.

Specjalista w BAS Maciej Iwański:

Sprawa o sygnaturze K 34/12 została zainicjowana wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich, który wniósł o uznanie, że art. 426 § 1 i 2 ustawy – Kodeks postępowania karnego w brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego w zakresie, w jakim nie daje podstaw do zaskarżenia orzeczenia w przedmiocie kosztów procesu zasądzonych po raz pierwszy przez sąd odwoławczy, jest niezgodny z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1, w związku z art. 45 ust. 1 oraz w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

Od razu powiem, czego dotyczy art. 426 Kodeksu postępowania karnego. Zgodnie z § 1 tego artykułu, od orzeczeń sądu odwoławczego oraz orzeczeń wydanych przez Sąd Najwyższy nie przysługuje środek odwoławczy, chyba że ustawa stanowi inaczej. Zgodnie z § 2, od postanowienia o zastosowaniu tymczasowego aresztowania wydanego na skutek zażalenia, a także od wydanego w toku postępowania odwoławczego postanowienia o przeprowadzeniu obserwacji, o zastosowaniu środka zapobiegawczego lub nałożeniu kary porządkowej przysługuje zażalenie do innego równorzędnego składu sądu odwoławczego. W skrócie rzecz ujmując, przepis ten wyraża generalną zasadę, precyzuje formułę instancyjności przyjętą w polskim systemie procedury karnej, że od orzeczeń wydanych przez sąd odwoławczy kolejne odwołanie już nie przysługuje.

Rzecznik zauważa, że może dojść do takiej sytuacji, kiedy sąd odwoławczy orzeka o kosztach procesu, bo zawęża zakres zaskarżenia do sytuacji orzekania przez sąd odwoławczy o kosztach procesu, kiedy sąd orzeka po raz pierwszy, tzn. koszty procesu były przedmiotem rozważań tylko i wyłącznie sądu odwoławczego i rozstrzygnięcie o nich zapada w orzeczeniu sądu odwoławczego. W takiej sytuacji, z uwagi na to, że mamy do czynienia z orzeczeniem sądu odwoławczego, odwołanie od tej decyzji procesowej jest niemożliwe, pomimo faktu, że wcześniej nie była kontrolowana, ponieważ zapada po raz pierwszy.

Kanwą wystąpienia przez rzecznika z przedmiotowym wnioskiem stało się – co rzecznik sugeruje również w uzasadnieniu wniosku – ostatnie orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące kosztów procesu w odniesieniu do spraw cywilnych. Można tu wskazać trzy sprawy – pierwsza z 2007 r., ostatnia z 2010 r. – w których Trybunał konsekwentnie przyznaje, że w sytuacji, kiedy sąd odwoławczy orzeka o kosztach procesu po raz pierwszy, należy przyznać środek zaskarżający od takiej decyzji. Argumentacja Trybunału Konstytucyjnego opiera się na kilku założeniach. Po pierwsze, Trybunał uznaje, że sąd odwoławczy, mimo że formalnie, ustrojowo jest sądem drugiej instancji, orzekając po raz pierwszy w tym zakresie, występuje w charakterze sądu pierwszej instancji, w związku z czym należy przyznać tu drogę odwoławczą. Po drugie, Trybunał Konstytucyjny wskazuje na określoną wykładnię art. 176 ust. 1 Konstytucji RP, a mianowicie twierdzi, że wymienione w nim postępowanie sądowe to również postępowanie dotyczące spraw incydentalnych, akcesoryjnych. Taką sprawą jest rozstrzyganie o kosztach procesu, w związku z czym orzekanie o kosztach procesu również powinno być dwuinstancyjne.

Przechodząc do rozstrzygnięcia, które proponujemy w projekcie stanowiska, uznajemy – za Rzecznikiem Praw Obywatelskich – niezgodność tych regulacji pomieszczonych w Kodeksie postępowania karnego, ponieważ co do zasady wyrażają one analogiczne założenia jak regulacje Kodeksu postępowania cywilnego poddane kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Przyjmując linię argumentacyjną Trybunału Konstytucyjnego i określoną wykładnię art. 78 i art. 176 ust. 1, należy konsekwentnie uznać, że również rozwiązania zamieszczone w Kodeksie postępowania karnego są niezgodne z konstytucją. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy są uwagi lub pytania? Nie ma. Przystępujemy do głosowania.

Kto jest za przyjęciem przedstawionego stanowiska? Jednogłośnie. Nikt nie był przeciw, nikt się nie wstrzymał.

Pan poseł Pahl powiedział, że chce reprezentować Sejm w Trybunale. Czy są inne propozycje? Nie ma. Udzielamy rekomendacji panu posłowi.

Ostatnia sprawa o sygnaturze SK 32/12. Pozwolę sobie przedstawić tę sprawę. Są tu skarżone przepisy, które generalnie dotyczą subsydiarnego aktu oskarżenia. Wskazanych jest wiele wzorców konstytucyjnych. Sytuacja wygląda w ten sposób, że skarżący uważa, iż subsydiarny akt oskarżenia powinien być możliwy w przypadku dwóch negatywnych decyzji procesowych wydanych przez prokuratora. Przepisy dotyczące subsydiarnego aktu oskarżenia mówią, że można go wnieść, jeśli np. prokurator odmówi wszczęcia postępowania, sąd uchyli to postanowienie, prokurator ponownie odmówi wszczęcia postępowania i wtedy osoba pokrzywdzona, czy taka, która się czuje pokrzyw-

dzona, może wnieść subsydiarny akt oskarżenia. Była tu taka sytuacja, że prokurator odmówił wszczęcia postępowania, sąd uchylił postanowienie, a potem prokurator wszczął postępowanie i je umorzył. Pełnomocnik procesowy strony wniósł w tym momencie subsydiarny akt oskarżenia, a sąd odmówił przyjęcia tego aktu, złożył on zażalenie i sąd wyższej instancji podtrzymał postanowienie sądu rejonowego, dlatego że uznano, iż nie została wyczerpana droga prawna. Po umorzeniu postępowania pełnomocnik powinien wnieść ponownie zażalenie do sądu. Pełnomocnik, który postąpił inaczej, skarży ten przepis, mówiąc, że subsydiarny akt oskarżenia powinien tu obowiązywać, powinien być możliwy do wniesienia wtedy, gdy jest druga negatywna opinia procesowa, niewszczynająca postępowania w sprawie.

Nie możemy zgodzić się z takim stanowiskiem, mimo tego, że pełnomocnik mówi, że zostały tutaj naruszone podstawowe prawa konstytucyjne jego klienta. Sądzę, że sprawa ma zupełnie inne podłoże. Wnosimy o umorzenie tego postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku, dlatego że nie została wyczerpana droga prawna. Jestem ciekaw, jak Trybunał Konstytucyjny tutaj postąpi, ponieważ skarżący zgadza się jakby ze stanem faktycznym, ale uważa, że zgodnie z konstytucją droga prawna została wyczerpana, że te przepisy są wadliwe. Proponuje więc, abyśmy podzielili stanowisko BAS. Kto przygotowywał ten projekt?

Specjalista w BAS Paweł Daniluk:

Ja. Paweł Daniluk.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy chciałby pan coś dodać?

Specjalista w BAS Paweł Daniluk:

Zagadnienie, które powstaje na tle skargi konstytucyjnej, mówiąc jednym zdaniem, to skarżący sam zniweczył swoje prawo do subsydiarnego aktu oskarżenia. Nie ma to związku z treścią normatywną zakwestionowanego przepisu. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

W takim razie kto z państwa jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska zakładającego umorzenie tego postępowania? Jednogłośnie. Nikt nie był przeciw, nikt się nie wstrzymał. Dziękuję.

Jeśli Trybunał uzna, że trzeba tę sprawę rozpatrzyć na rozprawie, to proszę państwa o akceptację mojego pełnomocnictwa. Czy są inne propozycje? Nie ma. Dziękuję państwu bardzo.

Zamykam posiedzenie Komisji Ustawodawczej. Bardzo dziękuję panu dyrektorowi i pracownikom Biura Analiz Sejmowych za przygotowanie materiałów na dzisiejsze posiedzenie.